MEMBELA HAK-HAK MASYARAKAT RENTAN

Pascasarjana
UIN Sunan Kalijaga

HAM, Keragaman Agama, dan Isu-Isu Keluarga

Editor:
Noorhaidi Hasan
Maufur

Noorhaidi Hasan I Maufur I Nina Mariani Noor I Euis Nurlaelawati
Halili Rais I Zudi Rahmanto I Moh. Mufid I Najib Kailani I Abdul Halim

STATE ISLAMIC UNIVERSITY

SUNAN KALIJAGA

YOGYAKARTA

MEMBELA HAK-HAK MASYARAKAT RENTAN

HAM, Keragaman Agama, dan Isu-Isu Keluarga

Editor:
Noorhaidi Hasan
Maufur

Penulis:
Noorhaidi Hasan | Maufur | Nina Mariani Noor
Euis Nurlaelawati | Halili Rais | Zudi Rahmanto
Moh. Mufid | Najib Kailani | Abdul Halim

Pascasarjana
UIN Sunan Kalijaga

MEMBELA HAK-HAK MASYARAKAT RENTAN:
HAM, Keragaman Agama, dan Isu-Isu Keluarga

Penulis:
Noorhaidi Hasan | Maufur | Nina Mariani Noor | Euis Nurlaelawati
Halili Rais | Zudi Rahmanto | Moh. Mufid | Najib Kailani | Abdul Halim

---

ISBN: 978-623-96169-1-5

Editor:
Noorhaidi Hasan
Maufur

Cetakan I, Januari 2021
x + 268 hlm; 14.5 x 21 cm

Editor:
Desain Layout: Tim Stelkendo
Desain Cover: Imam Syahirul Alim

Penerbit:
Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Press

Bekerja sama dengan
Norwegian Centre for Human Rights,
Oslo Coalition on Freedom of Religion and Belief, Oslo.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Udang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini ke dalam bentuk apapun secara elektronik maupun mekanis tanpa izin tertulis dari penulis dan Penerbit. All Rights Reserved

---

KATA PENGANTAR

Noorhaidi Hasan

Buku ini merupakan buku ketiga hasil kerja sama dengan Norwegian Centre for Human Rights (NCHR), Oslo Coalition on Freedom of Religion and Belief, Oslo, terutama melalui Dr. Lena Larsen, Prof. Nelly van Doorn-Harder, dan Aksel Tomte. Buku ini melengkapi buku-buku terdahulu yang sudah kami terbitkan sebagai bahan bacaan dalam Pendidikan HAM bagi para pegawai Kantor Urusan Agama (KUA) secara khusus dan publik secara umum. Sebelumnya, kami menerbitkan sebuah buku berjudul *Modul Pelatihan Fikih dan HAM* pada penghujung 2013, berisi tentang pengarusutamaan keragaman agama dan HAM yang ditujukan bagi para pegawai dan kepala KUA. Pada 2019, *Fikih dan HAM: Best Practices Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Kebebasan Beragama, Gender, dan Hak Anak di Lingkungan Kantor Urusan Agama (KUA)* terbit. Buku ini merupakan hasil dari sejumlah paper terpilih yang ditulis oleh para pegawai KUA dengan tema yang beragam, mulai dari konversi agama, hak-hak perempuan dalam perkawinan, relasi gender, hak asuh anak, nikah dini, dan perkawinan anak.

Pada 19 Juni 2019, Pascarjana UIN Sunan Kalijaga dan NCHR, Oslo Coalition menyelenggarakan *Seminar on Educating and Promoting Human Right in The Local Office of Religious Affairs (KUA): Challenges and Prospects* di Gedung Auditorium UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta. Selain dihadiri oleh perwakilan Oslo Coalition, acara ini juga dibuka oleh Dirjen Bimas Islam

saat itu, Prof. Muhammadiyah Amin. Dalam sambutannya, Dirjen Bimas Islam sangat mengapresiasi program kerja sama ini dan berharap bisa memperluas cakupannya ke tingkat nasional. Pascaseminar, diskusi kecil bersama tim Oslo Coalition menghasilkan kesimpulan bahwa penelitian-penelitian intens seputar KUA perlu dilakukan untuk memperkuat pengetahuan dan kesadaran para pagawai KUA tentang HAM dengan Fikih sebagai pendekatan.

Buku berjudul *Membela Hak-Hak Masyarakat Rentan: HAM, Keragaman Agama, dan Isu-Isu Keluarga ini* lahir dari kesadaran bahwa meskipun telah meraih berbagai kemajuan dalam kebebasan beragama dan HAM seiring gelombang reformasi dan demokratisasi yang berlangsung sejak tumbangnya rezim Suharto pada 1998, Indonesia ternyata masih menghadapi berbagai masalah terkait tingginya angka intoleransi yang mengiringi banyaknya peristiwa ketegangan dan bahkan konflik antar-agama. Konflik-konflik tersebut bukan saja melibatkan antarpenganut agama berbeda, seperti di Ambon, Poso, Kalimantan Tengah dan Barat, tapi juga antar penganut aliran berbeda dalam satu agama. Kisah-kisah penyerangan berdarah terhadap minoritas Syiah dan Ahmadiyah di berbagai provinsi Indonesia menjadi warna yang cukup menonjol dalam dinamika hubungan agama di Indonesia dalam dua dekade terakhir.

Buku ini bagian dari program pendidikan HAM bagi para pegawa KUA yang kami lakukan bersama Norwegian Center for Human Rights (NCHR), Oslo Coalition, sejak 2013 hingga saat ini. Bagi kami, program ini penting dan menawarkan pendekatan baru untuk mempromosikan keragaman agama dan HAM. Dengan pendekatan Fikih, kami meyakini nilai-nilai dan prinsip-prinsip keragaman agama dan HAM dapat lebih mudah dipahami masyarakat. Sekaligus kami juga bisa menjelaskan bahwa Fikih bukanlah sesuatu yang berdiri diametral dengan prinsip keragaman agama dan HAM. Fikih, jika dipahami

dengan baik, merupakan ijtihad para fuqaha untuk memberikan kerangka normatif bagi prilaku dan tindakan umat Islam, yang secara esensial bermuara pada perwujudan *maqasid al-shari'a*. Inti dasar *maqasid al-shari'a* tidak lain adalah perlindungan dan perhormatan terhadap HAM. Para pejabat dan fungsionaris KUA dipilih sebagai subjek pelatihan karena mereka merupakan simpul penting yang dekat dengan masyarakat dan langsung memengaruhi dinamika kehidupan sehari-hari umat Islam. Mereka sering menjadi interpreter yang mampu mengartikulasikan wacana-wacana besar yang berkembang pada level nasional dan internasional kepada masyarakat luas, dengan ilustrasi-ilustrasi dan contoh-contoh praktis yang mereka pungut dari kehidupan keseharian mereka di tengah masyarakat.

Selama hampir tujuh tahun pelaksanaan program ini, kami telah melaksanakan berbagai pelatihan yang melibatkan para pegawai dan kepala KUA di Daerah Istimewa Yogyakarta dan beberapa kabupaten di Jawa Tengah. Di tahun pertama dan kedua para penulis modul, yang sebagian besar merupakan dosen, bertindak sebagai mentor dan instruktur yang mengawal para peserta pelatihan memahami isi modul dan mengembangkan wawasan mereka terkait keragaman agama dan HAM. Di tahun-tahun berikutnya, para pegawai KUA sendiri lah yang bertindak sebagai mentor dan instruktur untuk melatih kolega-kolega mereka sesama pegawai KUA. Kami telah melaksanakan puluhan *in-house training* di sejumlah KUA, seperti di Bantul, Gunungkidul, Sleman, Kulonprogo, Kota Yogyakarta, dan Kota Surakarta.

Melalui pelatihan-pelatihan ini kami menyadari bahwa para pegawai dan kepala KUA sebenarnya memiliki pengetahuan yang sangat luas terutama mengenai berbagai problem konversi agama, perkawinan dan hak asuh anak yang muncul di masyarakat dan tidak bisa dipisahkan dari isu HAM. Mereka bahkan terlibat aktif dalam penyelesaian masalah-masalah semacam konversi

agama, perkawinan di bawah umur, nikah beda agama, poligami, perwalian, hak asuh anak dan lain sebagainya. Kami merasa bahwa pengalaman *genuine* mereka dalam menangani dan menyelesaikan masalah-masalah semacam itu patut ditulis dan dibukukan untuk disebarluaskan kepada masyarakat luas, khususnya kalangan pegawai dan kepala KUA agar mereka bisa memahami pentingnya memerhatikan dimensi-dimensi HAM dalam menangani masalah-masalah yang menjadi bidang tugas mereka.

Buku ini lahir dari sebuah proses yang cukup panjang, mulai dari penelitian, penulisan, pembahasan, penyuntingan, hingga penerbitan. Setelah mengalami penundaan *deadline* karena pandemi Covid-19, kami akhirnya berhasil merampungkan buku ini. Buku ini menawarkan perspektif baru bagi para pegawai KUA dalam menghadapi isu-isu yang terkait erat dengan pemenuhan hak-hak sebagian warga negara yang selama ini rentan terabaikan atau bahkan terdiskriminasi; mulai dari keragaman agama hingga isu-isu keluarga seperti isbat nikah, wali difabel, nikah di bawah umur, perceraian selama pandemi, dan juga reformasi birokrasi di KUA dan Pengadilan Agama. Penulis buku ini adalah gabungan antara akademisi, pegawai KUA, dan juga hakim di Pengadilan Agama. Oleh karena itulah, saya ingin mengucapkan terimakasih yang setinggi-tingginya kepada para kontributor buku ini: Prof. Euis Nurlaelawati, Dr. Halili Rais, Dr. Nina Mariani Noor, Dr. Najib Kailani, Dr. Moh. Mufid, Maufur, MA, Zudi Rahmanto, M.HI, dan Abdul Halim, M.HI.

Terimakasih khusus saya sampaikan kepada tim kecil yang dari awal mengawal terlaksananya program ini. Saya harus memberi kredit khusus kepada Maufur yang membantu saya melaksanakan program ini masih sejak pembentukan gagasannya. Terima kasih tak terhingga juga saya sampaikan kepada Dr. Nina Mariani Noor dan Erie Susanty, MM. dan kolega

lain yang bekerja sebagai sebuah tim yang solid menjalankan program ini. Terima kasih juga saya sampaikan kepada semua dosen dan pegawai Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga yang ikut memberikan masukan-masukan terkait kelancaran program. Tanpa budi baik dan bantuan mereka semua, buku ini mungkin tidak pernah ada.

Yogyakarta, 20 Januari 2021
Penanggungjawab Program/
Direktur Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga

Prof. Noorhaidi Hasan MA., M.Phil, Ph.D

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR ~~~ iii

PENDAHULUAN: ISLAM DAN HAM
Noorhaidi Hasan ~~~ 1

BAB I
MEMBINA TANPA MENGEKANG:
Peran Penyuluh KUA dalam Menjamin Hak-hak Beragama atau Berkeyakinan
Maufur ~~~ 21

BAB II
PENCATATAN PERNIKAHAN BAGI
WARGA MUSLIM MINORITAS:
Hak Atas Administrasi
Nina Mariani Noor ~~~ 59

BAB III
PROBLEMATIKA ISBAT NIKAH:
Dualisme Kepentingan dan Perlindungan Terhadap Perempuan dan Anak dalam Legalisasi Poligami Siri
Euis Nurlaelawati ~~~ 83

BAB IV
PERMASALAHAN PERWALIAN:
Isu Disabilitas dan Usia Wali Nikah
Halili Rais ~~~ 119

BAB V
PERNIKAHAN ANAK DI BAWAH UMUR:
Meninjau Pertimbangan Hakim dalam Perkara Dispensasi Nikah
Zudi Rahmanto ~~~ 157

BAB VI
PANDEMI COVID-19 DAN KRISIS 'KELUARGA INTI':
Perceraian di Masa Pandemi
Moh. Mufid dan Najib Kailani ~~~ 197

BAB VII
REFORMASI BIROKRASI DAN LAYANAN BAGI MASYARAKAT RENTAN PADA PENGADILAN AGAMA DAN KUA
Abdul Halim ~~~ 223

TENTANG PENULIS ~~~ 280

PENDAHULUAN

ISLAM DAN HAM

Noorhaidi Hasan

Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan salah satu konsep paling popular yang sering disalahpahami oleh umat Islam, termasuk umat Islam Indonesia. Konsep ini dianggap sebagai ekspor Barat yang sengaja dicekokkan ke dalam pikiran umat Islam untuk membuat mereka terus-menerus berketuk lutut di bawah hegemoni asing. Padahal HAM sebenarnya konsep kemanusiaan universal yang lahir dari perkembangan kesejarahan umat manusia setelah melewati berbagai fase kegelapan dalam kehidupan. Ia merupakan ikhtiar umat manusia untuk menuntut pemulihan harkat dan martabat kemanusiaan yang telah terbenam dalam titik nadir sejarah akibat kekuasaan yang menindas.

Lahir dari kesadaran intrinsik manusia tentang hak-hak dasar yang menjadi bagian dari harkat dan martabat kemanusiaan, HAM diyakini melekat secara kodrati pada diri manusia sejak dilahirkan ke dunia. Setiap orang, tanpa kecuali, mempunyai hak-hak tersebut,walaupun terlahir dalam ras, suku, gender, bahasa, agama dan budaya yang berbeda-beda. Inilah yang disebut universalitas HAM, sebagai anugerah Tuhan yang harus dihormati, dijaga, dan dilindungi. Karena melekat dalam eksistensi kemanusiaan manusia HAM tidak dapat dicabut, dihilangkan, dikurangi atau dirampas oleh kekuasaan apapun dan dengan alasan apapun.

Pengakuan atas HAM berimplikasi pada munculnya kewajiban negara untuk menghormati, memenuhi dan melindungi seluruh nilai yang ada di dalamnya. Ia memikul tanggungjawab untuk memastikan HAM dihormati dan dijalankan oleh semua pemangku kepentingan dan dilindungi dari segala upaya pengabaian dan pengingkaran. Hal ini pada gilirannya memberi jaminan baik secara moral maupun hukum kepada setiap manusia untuk dapat menikmati kebebasan dari segala bentuk penghambaan, penindasan, perampasan, penganiayaan atau perlakuan lainnya yang menyebabkan manusia itu tidak dapat hidup layak sebagai makhluk yang dimuliakan Allah.

Pencerahan dan Rasionalisme

Sebelum fajar Pencerahan (*Enlightenment*) merekah, orang hidup dalam sistem kekuasaan politik patrimonial—berbentuk kekaisaran, monarki absolut, kekhalifahan dan kerajaan—yang tidak mengakui adanya konsep hak bagi rakyat. Rakyat seluruhnya hanyalah dianggap sebagai budak di hadapan penguasa; bahkan nyawa pun bukan milik mereka. Penguasa patrimonial bebas melakukan apa saja terhadap rakyatnya: Memungut pajak sesukanya, meminta mereka untuk berperang, atau mengerjakan proyek-proyek raksasa tanpa upah. Intinya penguasa patrimonial bisa menuntut kesetiaan seluruh jiwa raga dari rakyatnya. Saat yang sama, mereka bebas, tidak memiliki tanggungjawab ataupun kewajiban apapun terhadap rakyat. Jika melakukan sesuatu yang berguna bagi rakyat, itu akan dianggap sebagai wujud kebaikan hati dan belas kasihan mereka kepada rakyat. Di antara rakyat ada kelompok paling lemah, yaitu para budak yang diperlakukan selayaknya barang yang bisa diperjual-belikan dan dimanfaatkan untuk apa saja sesuai kehendak pemiliknya. Berikutnya adalah para perempuan yang harus hidup dalam dominasi budaya patriarki. Hal ini berlangsung berabad-abad, di seluruh dunia, sampai terbitnya fajar Pencerahan yang didahului tumbuhnya rasionalisme.

Rasionalisme adalah pandangan epistemologis yang menganggap nalar sebagai sumber utama pengetahuan. Ia semacam metodologi atau teori yang mengangap pengetahuan tidaklah bisa diperoleh dengan wangsit, sihir atau magis, tetapi dengan pembuktian, logika, dan analisis yang berdasarkan fakta-faktaempiris. Ini berlaku dalam semua hal, termasuk etika dan agama.[1] Dalam soal etika rasionalisme memandang bahwa bukan perasaan, kebiasaan, atau otoritas, tetapi nalar lah yang menjadi standard dalam mengukur baik dan buruk sesuatu. Demikian halnya dalam agama, rasionalisme umumnya bermakna meyakini bahwa Tuhan telah menganugerahi umat manusia nalar dan pikiran yang memungkinkan mereka menemukan hukum-hukum alam melalui kekuatan nalar yang dianugerahkan tersebut. Nalar di sini digunakan dalam pengertian luas, merujuk pada kekuatan kognitif manusia secara umum, yang berbeda dengan anugerah dan keyakinan supernatural (*supernatural grace and faith*).

Pencerahan hadir sebagai trend dalam trayektori peradaban umat manusia yang mulai berkembang di Eropa pada abad ke-18 dan berpusat pada gagasan bahwa nalar merupakan sumber otoritas dan legitimasi. Pencerahan bukan saja mendorong lahirnya revolusi industri tetapi juga *"disenchantment of the world"*. Ia sekaligus mengguncang sistem kekuasaan politik patrimonial serta meruntuhkan kesucian tahta raja atau dominasi konsep *divine rights of king*.[2] Masyarakat mulai sadar bahwa penguasa bukanlah Tuhan yang menghembuskan nyawa kepada umat manusia. Mereka juga manusia, walaupun dianugerahi dengan keistimewaan-keistimewaan dan bakat-bakat luar biasa. Otoritas karismatik yang memberikan legitimasi kepada seseorang atau sekelompok orang untuk berkuasa mulai goyah. Rahasia, mitos-mitos dan misteri-misteri yang membumbui

1 Anthony Gottlieb, *The Dream of Enlightenment: The Rise of Modern Philosophy*, (London: Liveright Publishing, 2016).

2 Anthony Pagden, *The Enlightenment and Why It Still Matters,* (New York: Random House, 2013).

keistimewaan-keistimewaan penguasa mulai terkuak satu-persatu berkat kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai konsekuensi berkembangnya rasionalitas. Otoritas tradisional, yang merupakan turunan dari otoritas karismatik, juga mulai dipertanyakan basis legitimasinya.

Pencerahan mendorong lahirnya otoritas legal-rasional untuk menggantikan otoritas karismatik dan tradisional sebagai legitimasi atas kekuasaan. Otoritas legal-rasional berkembang sebagai antithesis atas monarki absolut dan dogma tertutup Gereja. Kekuasaan kini tidak lagi tanpa batas dan diperoleh seseorang karena amanat atau SK yang berbasis kehendak masyarakat, dan karenanya dipertanggung-jawabkan kepada masyarakat. Ia bukan lagi turun dari langit melalui wangsit dan sejenisnya.[3] Berbasis otoritas legal-rasional, Pencerahan mengkampanyekan kebebasan (*liberty*), kemajuan (*progress*), toleransi (*tolerance*), kesamaan (*fraternity)*, pemerintahan konstitusional (*constitutional government*), dan pemisahan agama dan negara (*separation of church and state*). Pengaruhnya yang semakin luas mendorong terjadinya Revolusi Prancis dan revolusi-revolusi politik lainnya di Eropa yang mengakhiri dominasi monarki absolut.

John Locke, salah seorang pemikir Pencerahan yang paling berpengaruh, mendasarkan filsafat kepemerintahannya dalam teori kontrak sosial.[4] Teori ini meyakini bahwa rakyat dapat mengikatkan dirinya kepada negara melalui hubungan yang bersifat kontraktual. Dalam hubungan tersebut negara berjanji memberikan tiga hal kepada rakyat, yaitu kehidupan, kemerdekaan dan kesejahteraan. Ketiga hal dasar ini meliputi perlindungan keamanan, hak berpartisipasi dalam politik, akses

3 Marx Weber, *On Charisma and Institutional Building: Selected Writings,* disunting dan diberi pendahuluan oleh S.N. Eisenstadt, (Chicago: Chicago University Press, 1968).

4 John Dunn, *The Political Thought of John Locke: A Historical Account of the Argument of the Two Treatises of Government,* (*C*ambridge: Cambridge University Press, 1969).

ekonomi dan pekerjaan, kesempatan mendapatkan pendidikan serta memperoleh kekayaan dan kesejahteraan. Sebaliknya, rakyat berjanji menaati kewajiban mereka untuk tunduk dan patuh pada aturan-aturan negara dan setia membayar pajak serta menunaikan kewajiban lainnya.

J.J. Rousseau melangkah lebih jauh, mengusulkan prinsip-prinsip baru kepemerintahan berbasis nalar dan kontrak sosial. Karena dibangun atas dasar kontrak sosial, Rousseau meyakini bahwa dalam sebuah sistem kekuasaan masyarakatlah sebenarnya yang menentukan segalanya.[5] Hubungan antara negara dan rakyat sejajar. Sebagaimana rakyat, negara memiliki kewajiban dan haknya. Kewajiban negara menjadi hak rakyat dan begitu juga sebaliknya, kewajiban rakyat menjadi hak negara. Di antara sekian banyak rakyat itu ada orang-orang yang diberi wewenang oleh kawan-kawannya untuk menjalankan kontrak sosial tersebut agar bisa berjalan dengan baik. Yang lainnya diminta mengatur pelaksanaan kontrak sosial tersebut dan yang lainnya lagi mengawasi. Mereka semua bertanggungjawab atas tugas masing-masing. Dari sinilah lahir prinsip-prinsip Triaspolitika dan kewargaan (*citizenship*) yang menjadi fondasi berdirinya negara-bangsa modern.

Deklarasi Universal HAK Asasi manusia

HAM berkembang menjadi salah satu rezim hukum internasional setelah Perserikatan Bangsa–Bangsa (PBB) terbentuk pada 1945. Semua bangsa yang tergabung dalam PBB, termasuk Indonesia, mengakui dan menyepakati HAM sebagai tolak ukur bersama bagi kehidupan berbangsa dengan dideklarasikannya *International Bill of Human Rights* (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia/ DUHAM).[6] Pembukaan deklarasi ini menyatakan bahwa semua

5 Chris Bertram, *Rousseau and the Social Contract,* (London: Routledge, 2003).

6 Micheline R. Ishay, *The History of Human Rights: From Ancient Times to the Globalization Era,* (California: California University Press, 2008).

manusia mendapatkan pengakuan atas martabat alamiah dan hak sama yang bersifat mutlak. Di dalamnya tertera dengan jelas kedudukan manusia sebagai manusia merdeka yang mempunyai hak hidup, berkedudukan sama di depan hukum, terbebas dari perbudakan, memiliki suatu kekayaan, dan bebas menjalankan agama masing-masing serta berpendapat dan berserikat secara damai.

Komisi HAM PBB kemudian menurunkan butir-butir dalam deklarasi tersebut menjadi berbagai macam kovenan dan konvensi internasional yang mengikat bangsa-bangsa yang meratifikasinya. Itu, antara lain, Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR), Kovenan International Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights/ICESCR), Kovenen Internasional Perhapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination/ICERD), Kovenan Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women/CEDAW), dan Kovenan Hak-Hak Anak (International Convention on the Rights of the Child/ ICRC).[7] Kovenan dan konvensi ini dengan rinci menjabarkan hal-hal yang masuk ke dalam lingkup HAM yang harus dijunjung tinggi dan dihargai.

Indonesia secara tegas menyatakan komitmennya untuk melindungi HAM rakyatnya melalui Undang-Undang Dasar 1945, terutama pasal 27 ayat 1, pasal 28, pasal 29 ayat 2, pasal 30 ayat 1, dan pasal 31 ayat 1. Pasal-pasal ini mengatur hak-hak dasar warga negara Indonesia, yang meliputi hak hidup, hak memperoleh pendidikan, hak berkumpul dan menyatakan pendapat, hak mendapat perlakuan yang sama di hadapan hukum, hak menjalankan agama dan kepercayaan masing-

7 Manfred Nowak, *Introduction to the International Human Rights Regime,* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2003).

masing, dan hak mendapatkan pekerjaan.[8] Melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Indonesia memperkukuh posisi HAM sebagai acuan penting dalam kehidupan berbangsa. Undang-undang ini menyebut bahwa HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerahNya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.[9] Di samping itu, Indonesia dengan sigap meratifikasi kovenan-kovenan yang dikeluarkan oleh PBB.

Karakteristik dan Ruang Lingkup HAM

HAM memiliki beberapa karakteristik, di antaranya bersifat universal, tidak dapat dibagi, serta memiliki keterkaitan dan ketergantungan. HAM bersifat universal karena melekat pada diri semua manusia yang terlahir dengan warna kulit, jenis kelamin, bahasa, budaya, dan kewarganegaraan yang berbeda-beda. Tidak ada satu orang atau golongan manapun yang boleh diperbudak, dikorbankan, dan didiskriminasi. HAM menyerap nilai-nilai dari seluruh peradaban dan, oleh karenanya, juga dapat diterapkan ke dalam seluruh peradaban dan budaya yang ada di dunia. Demikian halnya, setiap orang—dalam perspektif HAM—memiliki hak yang sama yang tidak bisa dibagi atau dialihkan kepada orang lain. HAM sekaligus harus diperhitungkan sebagai satu-kesatuan yang menyeluruh dan tidak dapat dipisah-pisahkan. Hal ini karena terlanggarnya satu hak akan menyebabkan terlanggarnya hak-hak yang lain.

Di samping itu, HAM memiliki dua nilai dasar, yaitu non-diskriminasi dan kesetaraan. Negara tidak boleh memperlakukan

8 Irfan Abubakar dkk., *Modul Pelatihan Agama dan Hak Asasi Manusia,* (Jakarta: Center for the Study of Religion and Culture, 2009)

9 L.G. Saraswati dkk., *Hak Asasi manusia: Teori, Hukum dan Kasus,* (Jakarta: Filsafat UI Press, 2006).

orang secara diskriminatif dan berbeda *(less favourable)*, baik langsung maupun tidak langsung, karena alasan apapun, termasuk perbedaan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik, kebangsaan, kepemilikan akan suatu benda, kelahiran atau status lainnya, orientasi seksual, umur, dan cacat tubuh. Di samping itu, semua harus diperlakukan sama dan setara di hadapan negara.Tidak boleh ada diskriminasi apapun. Privilege dilarang diberikan kepada kelompok-kelompok dominan. Malahan, perlindungan maksimal harus diulurkan kepada mereka yang berada pada posisi sebagai minoritas atau marginal secara sosial, ekonomi dan politik, apalagi memiliki keterbatasan-keterbatasan fisik.

HAM memiliki ruang lingkup yang luas, meliputi hak sipil dan politik serta hak ekonomi, sosial dan budaya. Hak sipil adalah hak seorang warga untuk menikmati kebebasan dalam berbagai hal, seperti kebebasan untuk bergerak, jaminan kemerdekaan dan keselamatan dari penangkapan dan penahanan sewenang-wenang oleh alat negara, dan tidak dihukum tanpa proses peradilan yang jujur dan adil.[10] Sementara hak politik merupakan hak seorang warganegara untuk menikmati kebebasan terkait dengan urusan politik, seperti berserikat guna memperjuangkan ide-ide politik, mengeluarkan dan menyiarkan pendapat yang dimaksudkan untuk memengaruhi kebijakan pemerintah, dan menentukan hak pilih dalam pemilihan umum. Sebagaimana hak sipil, hak ekonomi, sosial dan budaya juga memiliki berbagai cakupan, termasuk hak untuk bekerja, hak untuk mendapat upah yang sama, hak untuk tidak dipaksa bekerja, hak untuk cuti, hak atas makanan, hak atas perubahan, hak atas kesehatan, hak atas pendidikan, dan hak mendapat perlindungan atas karya ilmiah, sastra dan seni. Dari kesemuanya ini ada yang tergolong tidak dapat dikurangi pemenuhannya oleh negara (*non-derogable*) seperti hak untuk hidup serta bebas dari penyiksaan dan

10 Ifdhal Kasim (ed.), *Hak Sipil dan Politik: Esai-Esai Pilihan,* (Jakarta: ELSAM, 2001).

perbudakan, dan ada yang dapat dikurangi (*derogable*), seperti hak atas kebebasan berserikat dan menyatakan pendapat.

Belakangan HAM juga memasukkan dan memerinci hak-hak lain yang berada dalam ruang lingkupnya, yang berkembang seiring lahirnya kovenan-kovenan dan konvensi PBB. Hal ini terkait dengan upaya penghapusan segala bentuk disriminasi rasial dan gender, misalnya, serta pemberian perlindungan lebih maksimal terhadap anak-anak. Ruang lingkup HAM bahkan semakin meluas dengan diakuinya hak atas pembangunan, hak untuk perdamaian, hak untuk lingkungan yang sehat dan berkelanjutan, dan hak untuk memperoleh bantuan kemanusiaan. Keempat hak ini cenderung dianggap sebagai hak kolektif yaitu menghendaki usaha-usaha bersama dan intensif dari semua kekuatan sosial.

Sumber Kesalahpahaman

Nilai-nilai luhur dan filosofis yang terdapat dalam HAM, sebagaimana yang dirinci di atas, sayangnya masih sering disalahpahami. Kesalahpahaman tentang HAM bersumber dari ketidaktahuan masyarakat tentang hakikat, sejarah dan nilai-nilai dasar yang ada di dalamnya. Kesalahpahaman itu juga kadangkala disebabkan oleh ketakutan rezim-rezim berkuasa di dunia Islam kehilangan *privilege* mereka mengatur rakyat dengan praktik-praktik otoritarianisme—jika HAM diterima oleh masyarakat muslim. Mereka ingin terus berkuasa sekalipun gagal memenuhi janji dan melaksanakan amanat kekuasaan, yang berkaitan erat dengan pemenuhan hak-hak dasar rakyat untuk bisa hidup aman, damai, berkeadilan, setara, plus memiliki pendidikan yang baik dan pekerjaan memadai untuk menopang kebutuhan ekonomi mereka.

Alih-alih menjalani amanat, rezim-rezim di banyak negara muslim lebih tertarik untuk melanggengkan kekuasaan dengan jurus-jurus otoritarianisme dan menutup mata atas korupsi,

kolusi dan nepotisme yang berlangsung marak. Akibatnya, jalur mobilitas rakyat terhambat dan kemiskinan tetap berlangsung di tengah kehidupan mewah dari hasil korupsi yang dinikmati segelintir elite. Demi mempertahankan kuasa dan wibawa, mereka tidak segan-segan menodongkan bedil di mulut para pemerotes dan oposisi yang frustrasi dengan keadaan yang dihadapi. Rezim otoriter memang biasanya sulit sekali menerima adanya perbedaan. Mereka ingin menyeragamkan semuanya, termasuk pandangan keagamaan, dengan menancapkan orthodoksi. Peraturan perundangan-undangan dibuat untuk menyeret siapapun yang dianggap membahayakan bangunan orthodoksi dan kemapanan politik penguasa.[11] Kelompok-kelompok minoritas dan pengikut aliran-aliran yang dianggap menyempal dari ajaran mainstream biasanya berada pada posisi paling rentan.

Otoritarianisme memang merupakan masalah besar yang masih dihadapi dunia Islam. Ahmet T. Kuru menganggap otoritarianisme malahan sebagai faktor utama di balik ketertinggalan umat Islam di berbagai kawasan dunia jika dibandingkan dengan bangsa-bangsa lainnya di dunia. Otoritarianisme tersebut terbangun melalui aliansi antara penguasa yang berlatar-belakang militer dan ulama yang bertindak sebagai corong penguasa.[12] Karena mendapat dukungan penuh dan bahkan *privilege* tertentu dari penguasa, para ulama kehilangan daya kritis mereka sehingga pemikiran-pemikiran kreatif berhenti berkembang. Mereka malahan hanya bertindak sebagai stempel penguasa dan berperan dalam menghegemoni wacana serta membentuk orthodoksi yang menutup ruang perbedaan

11 Noorhaidi Hasan, "Religious Diversity and Blasphemy Law: Understanding Growing Religious Conflict and Intolerance in Post-Suharto Indonesia", *Al Jamiah Journal of Islamic Studies* vol. 55, no. 1 (2017): 105-126.

12 Ahmet T Kuru, *Islam, Authoritarianisms, and Underdevelopment: A Global and Historical Comparison,* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019).

pendapat. Hilangnya daya kritis ulama dan kaum intelektual memberi andil bagi tumbuhnya otoritarianisme.

Ketertinggalan umat Islam dibandingkan bangsa-bangsa lain di dunia merupakan hal yang sulit diingkari. Berbagai indikator menunjukkan hal itu, termasuk pendapatan domestik kotor (GDI), angka melek huruf, kesempatan bersekolah, usia harapan hidup dan lainnya, yang kesemuanya membentuk Indeks Pembangunan Manusia (Human Development Index/HDI) yang menjadi standar kualitas kehidupan yang dijalani sebuah bangsa. Diperkenalkan oleh Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP) pada tahun 1990 dan dipublikasikan secara berkala dalam laporan tahunan Human Development Report (HDR), HDI menjelaskan bagaimana penduduk dapat mengakses hasil pembangunan dalam memperoleh pendapatan, kesehatan, dan pendidikan secara memadai. Faktanya, posisi negara-negara muslim dalam rangking HDI secara umum masih belum begitu mengesankan.[13] Misalnya, UAE berada di posisi 35, Saudi Arabia 36, Brunei 43, Bahrain 45, Oman 47, Turki 59, Malaysia 62, Iran 65, Libya 110, dan Indonesia 111.

Rangking HDI berkorelasi dengan indeks demokrasi dan skor HAM negara-negara di dunia. Dalam indeks demokrasi, negara-negara muslim juga umumnya berada di bawah, masuk dalam kategori negara yang rezimnya otoriter (*authoritarian regime*) dengan skor 0-4, hibrid (*hybrid regime*) dengan skor 5-6, atau paling baik, masuk ke dalam kategori demokrasi yang catat (*flawed democracy*) dengan skor 7-8. Kategori demokrasi penuh (*full democracy*) dengan skor 9-10 masih menjadi mimpi masyarakat muslim. Hal sama terjadi dalam skor HAM negara-negara muslim, yang angkanya paling tinggi hanya sampai 62%,

13 Muhammad Ghafur Wibowo, "Quality of Human Development Index (HDI) in Muslim Countries: Case Study of OIC Members", *Jurnal Bisnis dan Ekonomi Islam, vol. 4,* no. 1 (2019): 1-13. Lihat juga UNDP, "Latest Human Development Index Ranking", http://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking, diakses 19/1/2021.

sehingga menempatkan mereka dalam ranking yang belum begitu mengesankan.[14] Posisi-posisi tertinggi masih ditempati negara-negara maju di Eropa, Amerika dan Australia.

Tentang Buku Ini

Buku ini memuat tujuh bab hasil riset dan tulisan para dosen UIN, hakim agama, pegawai Kemenag dan penghulu yang terlibat dalam program kerjasama antara Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga dan Norwegian Centre of Human Rights (NCHR), Oslo, pada 2020. Program kerjasama ini sebenarnya sudah berlangsung sejak 2013 dan bertujuan untuk mempromosikan keragaman agama dan HAM di kalangan masyarakat Indonesia dengan menggandeng KUA sebagai mitra strategis yang langsung bersentuhan dengan problem-problem keseharian masyarakat, terutama terkait isu-isu keluarga, kesetaraan dan keragaman agama. Bab-bab dalam buku ini pada dasarnya memperlihatkan *concern* mendalam, kegelisahan, pengalaman dan refleksi akademik para penulisnya terhadap persoalan-persoalan yang masih berkembang di masyarakat seputar kesulitan yang dialami kelompok-kelompok rentan dan minoritas mendapatkan hak-hak dasar mereka.

Bab Pertama yang ditulis Maufur membahas tentang peran penyuluh agama yang berkiprah di KUA dalam menanamkan kesadaran keragaman beragama (*religious diversity*) bagi masyarakat, terutama ketika berhadapan dengan aliran sempalan. Banyak hal memantik kontroversi terkait persoalan ini, terutama aksi kekerasan dan tindakan berlebihan masyarakat yang membatasi ruang gerak kelompok-kelompok sempalan karena dianggap sebagai ancaman dan gangguan terhadap akidah atau ajaran mainstream. Sebagai instrumen negara, para penyuluh agama terikat pada kewajiban untuk melindungi dan menegakkan prinsip keragaman beragama sebagaimana

14 The Economist, "Democracy Index 2019", https://www.eiu.com/topic/democracy-index, diakses 20/1/2021.

diatur dalam UUD 1945 dan juga Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia serta dokumen-dokumen terkait yang telah diratifikasi oleh pemerintah dalam bentuk perundang-undangan. Bab ini menggarisbawahi hal-hal yang patut dilakukan oleh penyuluh agama melalui trilogi fungsinya di tengah masyarakat: informatif/edukatif, konsultatif, dan advokatif. Dalam konteks inilah, mereka harus memiliki kesadaran yang tinggi tentang keragaman agama, dalam pengertian memahami bahwa penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan terhadap keragaman beragama adalah bagian dari kewajiban konstitusional mereka sebagai aparatur negara. Selain itu, mereka juga harus mengerti bahwa kesadaran keragaman beragama merupakan bagian dari kewajiban agama untuk menghormati dan menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia sebagai sesama makhluk Tuhan melalui prinsip persamaan, kesetaraan dan keadilan yang terdapat dalam Al-Qur'an dan Hadis Nabi.

Bab Kedua yang ditulis Nina Mariani Noor mengkaji tentang problem yang dihadapi oleh komunitas Ahmadiyah dan Syiah dalam mencatatkan pernikahan mereka di KUA, yang seharusnya menjadi hak administratif mereka sebagai warga negara Indonesia. Sebagai kelompok minoritas dalam Islam yang kerap dipandang mengembangkan ajaran yang bertentangan dengan keyakinan mayoritas muslim, mereka telah lama menerima perlakukan diskriminatif, bahkan persekusi oleh kelompok mayoritas. Diskriminasi tersebut ternyata juga terjadi dalam masalah pencatatan nikah. Walaupun tidak semuanya, komunitas Ahmadiyah di kabupaten tertentu pernah sama-sekali tidak bisa mencatatkan perkawinan mereka. Pencatatan hanya dilakukan terhadap mereka yang menandatangani surat pernyataan keluar dari Ahmadiyah dan kembali menjadi muslim. Akibatnya, mereka tidak bisa membuat kartu keluarga, akta lahir bagi anak-anak mereka dan dokumen-dokumen lainnya yang selanjutnya berdampak terhadap kegagalan mereka mengakses berbagai layanan publik dan sosial dari pemerintah. Demikian

halnya dengan komunitas Syiah, terutama yang terusir dari kampung halaman akibat persekusi kelompok mayoritas, banyak di antara mereka mengalami nasib yang sama.

Bab Ketiga yang ditulis Euis Nurlaelawati membincang tentang praktik isbat nikah yang kerap dipakai sebagai pintu untuk melakukan pernikahan di bawah umur dan poligami siri. Fokusnya melihat perdebatan dan sikap para hakim dalam merespon hal tersebut yang berpengaruh terhadap keputusan mereka dalam menangani perkara terkait. Kebanyakan hakim rupanya mempunyai pandangan permisif terhadap poligami. Mereka mengklaim mengambil sikap tersebut atas dasar ijtihad berpatokan konsep maslahah dan mafsadah yang dipahami kurang seimbang dan berpihak pada kepentingan jangka pendek, sehingga berakibat menimbulkan kemudaratan jangka panjang bagi istri pertama dan anak-anaknya. Banyak di antaranya bahkan harus rela menderita secara psikis, ekonomi, dan sosial. Para pegawai KUA rupanya mempunyai kontribusi menyuburkan praktik tersebut karena kurangnya upaya mereka dalam memberikan pemahaman hukum dan konsep perlindungan HAM yang dapat melindungi perempuan dan anak-anak. Oleh karena itulah, bab ini menyarankan, sebagai garda terdepan KUA mempunyai tugas dan peran yang besar untuk memberikan pemahaman terkait dengan hukum keluarga secara umum dan khususnya keseimbangan pemenuhan hak dan kewajiban dalam keluarga, melalui program-program penyuluhan bagi pasangan calon pengantin.

Bab Keempat yang ditulis oleh Halili Rais mengupas dua isu besar, yaitu isu wali nikah penyandang disabilitas dan batas usia wali nikah. Isu pertama menjadi perdebatan hangat di kalangan penghulu. Banyak di antara mereka memandang seorang penyandang disabilitas tidak berhak menjadi wali nikah karena adanya keterbatasan fisik, mental dan sensor syaraf yang mereka alami. Dengan merujuk norma-norma fikih dan peraturan perundang-undangan yang ada, bab ini mengatakan

bahwa penyandang disabilitas umumnya dapat menjadi wali nikah. Mereka bisa difasilitasi dengan alat-alat tertentu yang dibutuhkan, baik berupa tulisan ataupun bahasa isyarat, sehingga masing-masing pihak mengerti maksud ijab kabul dalam pernikahan. Hak itu baru menjadi gugur apabila mereka menyandang disabilitas berat yang memang secara teknis tidak memungkinkan untuk melaksanakan hak tersebut. Isu kedua mengupas perbedaan kriteria dewasa antara kitab fikih dengan peraturan perundang-undangan bagi wali nikah, yang dalam pelaksanaannya juga sering menimbulkan perdebatan di kalangan penghulu. Mayoritas penghulu merujuk pada ketentuan yang ada dalam kitab-kitab fikih, yakni usia minimal wali nikah adalah ketika ia telah memasuki usia balig. Beberapa menetapkan usia 19 tahun sebagai usia minimal wali nikah, mengambil analogi dengan ketentuan minimal usia perkawinan. Dalam konteks inilah penghulu diharapkan memerhatikan nilai-nilai fikih yang humanis dan advokatif yang intinya searah dengan nilai-nilai HAM.

Bab Kelima yang ditulis oleh Zudi Rahmanto mendiskusikan tentang pernikahan anak di bawah umur, yang masih kerap terjadi di masyarakat, dengan menggunakan celah dispensasi nikah. Memahami masih maraknya pernikahan anak, bab ini berusaha mendorong pihak-pihak terkait untuk menyadari problem pernikahan di bawah umur, yang dapat mengganggu masa depan anak-anak. Fenomena perkawinan di bawah umur diyakini sebagai suatu hal penting yang harus didekati dengan pendekatan yang holistik, bukan parsial. Pemerintah seharusnya memberikan respon cepat dengan kebijakan yang komprehensif dan efektif untuk mencegah perkawinan anak dengan melakukan sosialisasi secara massif dan membangun kesadaran hukum masyarakat akan dampak dan bahaya perkawinan anak. Di sinilah peran penting KUA diharapkan. Kalangan yudikatif juga demikian. Mereka harus memahami dampak negatif perkawinan anak di bawah umur. Terlebih hakim-hakim yang menangani

perkara dispensasi nikah diharapkan bisa memainkan peran utama dalam mencegah penikahan anak demi menjaga hak-hak anak yang merupakan bagian dari penegakan HAM.

Bab Keenam meneraka tentang maraknya kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) dan meningkatnya perceraian di era pendemi Covid-19 yang mengancam para perempuan dan anak-anak yang masih membutuhkan kasih sayang kedua orangtua mereka. Belum memadainya pengaturan terkait dengan nafkah pascacerai yang semestinya diterima para janda dan anak-anak mereka merupakan salah satu faktor utama di balik rentannya para perempuan dan anak-anak mengalami penderitaan dan kehilangan hak-hak dasar mereka akibat perceraian. Bab ini menganjurkan upaya semua pihak meredam laju perceraian dengan memaksimalkan peran Pusat Pelayanan keluarga Sakinah (Pusaka Sakinah) dalam membina pasangan muda yang akan membangun rumah tangga. Upaya tersebut perlu didukung oleh semua pihak, terlebih penghulu dan penyuluh agama, dengan cara menanamkan paradigma berpikir kritis dan mempertimbangkan fikih *maqasidi* secara dinamis.

Bab Ketujuh yang ditulis Abdul Halim memotret tentang perubahan yang terjadi di peradilan agama dalam kurun waktu 10 tahun terakhir, terutama menyangkut reformasi birokrasi, manajemen kinerja pengadilan maupun pelayanan publik. Menyadari bahwa arah reformasi birokrasi pemerintahan, tidak terkecuali pengadilan, tidak bisa dilepaskan dari paradigma pembangunan manusia serta tanggung jawab pemerintah untuk melindungi, memajukan, menegakkan dan memenuhi HAM sebagaimana yang ditegaskan dalam Konstitusi, Mahkamah Agung melakukan berbagai terobosan, di antaranya mendorong keterbukaan informasi dan akselerasi penanganan perkara di Pengadilan Agama. Langkah-langkah terobosan ini diharapkan akan dapat memberikan akses yang lebih luas bagi masyarakat untuk mencari keadilan dan sekaligus mendapatkan perlindungan

atas hak-hak dasar mereka. Bab ini menggarisbawahi pentingnya sinergi antara Pengadilan Agama dan Kantor Urusan Agama. Keduanya diharapkan bisa menerapkan secara bersama-sama nilai-nilai tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dalam sistem birokrasi agar HAM masyarakat yang menerima layanan dapat terpenuhi dan terlindungi.[]

Daftar Pustaka

Abubakar, Irfan dkk. *Modul Pelatihan Agama dan Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Center for the Study of Religion and Culture, 2009.

Bertram, Chris. *Rousseau and the Social Contract.* London: Routledge, 2003.

Dunn, John. *The Political Thought of John Locke: A Historical Account of the Argument of the Two Treatises of Government. C*ambridge: Cambridge University Press, 1969.

Gottlieb, Anthony. *The Dream of Enlightenment: The Rise of Modern Philosophy.* London: Liveright Publishing, 2016.

Hasan, Noorhaidi. "Religious Diversity and Blasphemy Law: Understanding Growing Religious Conflict and Intolerance in Post-Suharto Indonesia", *Al Jamiah Journal of Islamic Studies*vol. 55, no. 1 (2017): 105-126.

Ishay, Micheline, R. *The History of Human Rights: From Ancient Times to the Globalization Era.* California: California University Press, 2008.

Kasim, Ifdhal ed. *Hak Sipil dan Politik: Esai-Esai Pilihan*. Jakarta: ELSAM, 2001.

Kuru, Ahmet T. *Islam, Authoritarianisms, and Underdevelopment: A Global and Historical Comparison.* Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

Nowak, Manfred. *Introduction to the International Human Rights Regime*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2003.

Pagden, Anthony. *The Enlightenment and Why It Still Matters.* New York: Random House, 2013.

Saraswati, L.G. dkk. *Hak Asasi manusia: Teori, Hukum dan Kasus*. Jakarta: Filsafat UI Press, 2006.

The Economist. "Democracy Index 2019", https://www.eiu.com/topic/democracy-index, diakses 20 Januari 2021.

UNDP. "Latest Human Development Index Ranking", http://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking, diakses 19 Januari 2021.

Weber, Marx. *On Charisma and Institutional Building: Selected Writings,* disunting dan diberi pendahuluan oleh S.N. Eisenstadt. Chicago: Chicago University Press, 1968.

Wibowo, Muhammad Ghafur."Quality of Human Development Index (HDI) in Muslim Countries: Case Study of OIC Members", *Jurnal Bisnis dan Ekonomi Islam, vol. 4,* no. 1 (2019): 1-13.

BAB I

MEMBINA TANPA MENGEKANG: Peran Penyuluh KUA dalam Menjamin Hak-Hak Beragama atau Berkeyakinan

Maufur

Sepanjang sejarah, keberadaan Kantor Urusan Agama (KUA) memainkan peran penting dalam pengelolaan urusan keagamaan di Indonesia. Pertama kali dibentuk pada 1943 oleh pemerintahan pendudukan Jepang, KUA bisa dikatakan cikal bakal pembentukan Kementerian Agama pada 1946. Pembentukan KUA hingga ke tingkat kecamatan pada 1971 menegaskan bahwa kehadiran KUA sangat diperlukan hingga ke tingkat administrasi pemerintahan terkecil. Bahkan, pada 1975 tugas KUA sejatinya tidak melulu terbatas pada urusan internal umat Islam, tapi juga kemitraan antarumat beragama, sebagaimana tertuang dalam Perpu RI Nomor 9/1975.[1] Meski mengalami sejumlah penataan kelembagaan, peran KUA akan terus relevan sebagai pelaksana terdepan Kementerian Agama dalam urusan keagamaan di Indonesia.

1 Peraturan Pemerintah RI Nomor 9 /1975 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 1/1974.

Tidak seperti anggapan umum selama ini bahwa KUA hanya sebatas 'Kantor Urusan Nikah'[2] melalui peran penghulu, KUA memiliki banyak fungsi dan peran publik yang mencakup banyak aspek kehidupan keagamaan melalui peran Penyuluh Agama Islam (PAI). PAI didefinisikan sebagai "Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan bimbingan keagamaan dan penyuluhan pembangunan melalui bahasa agama".[3] Seiring perkembangannya dan karena dinamika sosial-keagamaan masyarakat yang semakin kompleks, pemerintah melakukan rekruitmen Penyuluh Agama Islam Non-PNS (PAI Non-PNS) yang diberi peran dan tugas dalam bidang-bidang tertentu.[4]

Era Reformasi telah membuka lebar-lebar kran demokrasi yang juga berimbas pada kehidupan keagamaan di Indonesia. Berbagai kelompok minoritas agama dan keyakinan kini bisa menghirup kebebasan berekpresi dan secara terbuka menuntut hak-hak mereka sebagai warga negara. Berbagai aliran sempalan keagamaan berusaha menunjukkan eksistensi mereka dengan berani tampil ke permukaan. Aliran-aliran kepercayaan juga sedikit demi sedikit memeroleh pengakuan akan hak-hak sipil mereka. Di sisi lain, kelompok-kelompok intoleran dan 'radikal' juga menikmati kebebasan serupa, bahkan tak jarang berujung pada tindakan main hakim sendiri. Jagat maya juga menunjukkan kecenderungan serupa. Media sosial menjadi arena pertarungan wacana antarberbagai paham keagamaan. Menurut survei PPIM

---

2 Sebagaimana diungkapkan oleh mantan Dirjen Bimas Islam, Muhammadiyah Amin, ketika membuka kegiatan Harmonisasi dan Sinkronisasi Regulasi Kelembagaan KUA di Bogor, Minggu (21/4), lihat http://bp4pekanbaru.or.id/web/detailberita/551/2019/07/10/sembilan-fungsi-kua-kecamatan, diakses 26/11/2020.

3 Keputusan Menteri Negara Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 54/KEP/MK.WASPAN/9/1999 Tentang Jabatan Fungsional Penyuluh Agama dan Angka Kreditnya.

4 Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor. 298/2017 Tentang Pedoman Penyuluh Agama Islam Non Pegawai Negeri Sipil.

UIN Jakarta pada 2009-2019[5], narasi-narasi paham keagamaan di media sosial sejauh ini didominasi oleh paham konservatisme keagamaan. Dengan demikian, KUA semakin dituntut untuk bisa mengambil peran di tengah konteks keagamaan di Indonesia yang semakin beragam bahkan terpolarisasi ke dalam banyak aliran keagamaan tersebut.

Sebagai respons terhadap perkembangan keagamaan semacam itu, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Kemenag RI, sebagai institusi yang menaungi KUA, merekrut dan menugaskan penyuluh agama Islam dalam bidang radikalisme dan aliran sempalan yang bertugas melakukan 'bimbingan dan penyuluhan keislaman dengan menggunakan bahasa agama'.[6] Secara umum, PAI memiliki tiga fungsi utama dalam menjalankan tugasnya. Pertama adalah fungsi informatif dan edukatif, di mana seorang penyuluh berkewajiban memberikan informasi dan pendidikan terhadap masyarakat sesuai dengan ajaran Islam. Kedua adalah fungsi konsultatif, yang mewajibkan seorang penyuluh memberikan masukan dan pertimbangan terhadap persoalan yang tengah dihadapi masyarakat. Ketiga adalah fungsi advokatif, yaitu tanggung jawab moral dan sosial seorang penyuluh untuk melakukan pembelaan terhadap masyarakat binaan dari berbagai ancaman, gangguan, dan tantangan yang merugikan akidah.[7] Melalui trilogi fungsi ini, PAI bidang radikalisme dan aliran sempalan bertanggung jawab menjalankan peran dan fungsinya di tengah masyarakat.

Radikalisme agama memang menjadi persoalan genting di negeri ini, terutama pasca sejumlah kejadian kekerasan dan teror dengan mengatasnamakan agama. Radikalisme agama

5 PPIM UIN Jakarta, *Beragama di Dunia Maya: Media Sosial dan Pandangan Keagamaan di Indonesia*, Laporan Penelitian, bisa didownload di https://ppim.uinjkt.ac.id/download/beragama-di-dunia-maya-media-sosial-dan-pandangan-keagamaan-di-indonesia/, diakses 26/11/2020.

6 Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 298/2017 Tentang Pedoman Penyuluh Agama Islam Non Pegawai Negeri Sipil.

7 Keputusan Menteri Agama (KMA) No. 79/1985.

dipandang sebagai biang kerok dan lahan subur bagi persemaian kelompok keagamaan radikal yang mengusung ideologi kekerasan (*violent extremism*). Seiring dengan gerakan global melawan terorisme '*war on terrorism*', pemerintah Indonesia menggelar upaya-upaya preventif dan represif menghadapi gerakan-gerakan ini. Hanya saja, upaya-upaya ini bukan tanpa masalah. Sejumlah pihak menganggap beberapa kebijakan pemerintah 'kebablasan' karena menyasar kelompok Islam tertentu dan bahkan mengabaikan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Komnas HAM, misalnya, mengkritik SKB 11 Menteri dan kepala badan tentang penanganan radikalisme di kalangan Aparatur Sipil Negara (ASN) karena berpotensi menyuburkan intoleransi dan prasangka berbasis SARA.[8] Tindakan represif aparat dalam penanganan radikalisme dan terorisme, seperti tembak mati di tempat dan kekerasan secara berlebihan, juga memantik kontroversi dan dugaan pelanggaran terhadap hak asasi manusia.[9]

Setali tiga uang, kemunculan 'kelompok sempalan' juga memicu polemik. 'Aliran sempalan' kerap disematkan kepada kelompok yang memisahkan diri dari ajaran agama arus utama (*mainstream*). Dalam praktiknya, kelompok ini juga dituduh sebagai aliran sesat dan dalam banyak kasus menimbulkan persekusi bahkan kriminalisasi.[10] Bagi sejumlah kelompok,

---

8 "Komnas HAM Kritik SKB 11 Menteri soal Penanganan Radikalisme di Lingkungan ASN," https://nasional.kompas.com/read/2019/11/29/13405321/komnas-ham-kritik-skb-11-menteri-soal-penanganan-radikalisme-di-lingkungan, diakses 26/11/2020.

9 Kasus terbaru adalah kasus penghadangan rombongan FPI oleh aparat kepolisian yang berujung pada meninggalnya enam anggota FPI. Kasus ini sedang dalam investigasi Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, https://nasional.tempo.co/read/1417460/tim-komnas-ham-periksa-anggota-fpi-di-tempat-rahasia/full&view=ok, diakses 29/11/2020.

10 Beberapa contoh kasus adalah pelarangan ibadah, kekerasan, dan pemenjaraan terhadap sejumlah pengikuti kelompok Ahmadiyah, Syiah, Lia Aminuddin, dan Gafatar. Demikian juga, kasus-kasus serupa juga dialami oleh kelompok aliran kepercayaan yang tak jarang juga dikategorikan juga sebagai 'aliran sesat'.

keberadaan 'kelompok sempalan' adalah ancaman dan gangguan terhadap akidah atau ajaran arus utama sehingga sepatutnya dilarang. Di sisi lain, para pegiat Hak Asasi Manusia melihat bahwa pelarangan tersebut bertentangan dengan hak-hak kebebasan beragama yang melekat pada setiap warga negara dan dilindungi oleh undang-undang.[11] Dalam konteks ini, ada dua benturan hak yang terjadi: hak bagi kelompok mayoritas untuk melindungi akidah mereka dan hak kebebasan beragama yang dimiliki oleh kelompok minoritas. Dengan demikian, penanganan terhadap kasus semacam ini, khususnya bagi penyuluh agama yang berhadapan langsung dengan masyarakat, perlu kehati-hatian karena berpotensi melukai hak dasar manusia.

Bab ini mengupas sejauh mana peran PAI di KUA dalam penanganan radikalisme dan aliran sempalan dalam konteks penghormatan terhadap hak asasi manusia. Sebagai instrumen negara, PAI juga terikat pada kewajiban untuk melindungi dan menegakkan hak-hak kebebasan beragama sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan juga Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) serta dokumen-dokumen terkait yang telah diratifikasi oleh pemerintah RI dalam bentuk perundang-undangan.[12]

---

11 Lihat, misalnya, Siti Musdah Mulia, "Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Beragama", disampaikan dalam Diskusi Panel: Perkembangan Konsep Tindak Pidana Terkait dengan Agama dalam Pembaharuan KUHP, ELSAM, 2007.

12 Lihat Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, Pasal 18 yang diratifikasi melalui UU. No. 12, Tahun 2005. *(*1) Setiap orang berhak atas kebebasan berfikir, berkeyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara individu maupun bersama-sama dengan orang lain, di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, ketaatan, pengamalan dan pengajaran; (2) Tidak seorang pun boleh dipaksa sehingga menggangu kebebasannya untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaan sesuai dengan pilihannya.

Kebebasan Beragama sebagai Hak Asasi Paling Dasar

Bagi banyak orang, agama dan keyakinan adalah bagian penting dari keberadaan (eksistensi) dari mereka. Agama adalah kebutuhan primer yang menentukan eksistensinya sebagai manusia yang seutuhnya dan bermartabat. Manusia memerlukan seperangkat nilai-nilai sakral yang kemudian menentukan bagaimana ia menjalani dan memaknai kehidupan, atau mengatasi berbagai persoalan eksistensial. Kebutuhan akan nilai-nilai sakral ini sama seperti kebutuhan akan pangan sehingga apabila tidak terpenuhi, ia tidak lagi menjadi sosok manusia yang utuh. Oleh karena itu, Mircea Eliade, misalnya, melihat manusia sebagai *homo religious* atau makhluk yang tidak hanya hidup dalam alam fisik tapi juga alam nonfisik berupa nilai-nilai suci.[13] Kebutuhan akan agama atau keyakinan tidak hanya berada pada level individu (personal) tapi juga kolektif (sosial). Bagi Elime Durkheim, agama berfungsi sebagai perekat sosial bahkan jantung utama dari keberlangsungan sebuah masyarakat.[14] Pengertian agama di sini tidak melulu merujuk pada agama yang sudah terlembagakan (*institutionalized religions*), tapi juga mencakup segala hubungan antara manusia dengan segala yang dianggap suci meski dalam ragam eskpresi yang berbeda-beda.

Agama sebagai hak dasar manusia juga memeroleh pengakuan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia PBB 1948, bahkan ditempatkan sebagai salah satu hak-hak asasi yang paling mendasar (*basic human rights*).[15] Artinya, kebebasan beragama dikatakan sebagai hak asasi karena ia bersifat kodrati pada diri manusia yang dibawa sejak lahir dan jika tidak dipenuhi maka nilai kemanusiaan pada diri seseorang akan hilang atau luntur. Ia juga disebut sebagai 'hak paling mendasar' karena

13 Mircea Eliade, *The Sacred and The Profane*, (New York: Harvest Book, 1957).

14 Tentang fungsi sosial agama, lihat Emile Durkheim, *The Elementary Forms of Religious Life*, (New York: Oxford University Press, 2001).

15 Musdah Mulia, "Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Beragama", 5-6.

pemenuhannya tidak bisa ditangguhkan dalam kondisi apapun, atau meminjam bahasa usul fikih, pemenuhannya bersifat mutlak (*dharury*).

Kebebasan beragama dan berkeyakinan telah diatur dalam banyak instrumen hak asasi manusia, baik dalam lingkup internasional maupun nasional. Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR), Pasal 18, menyatakan bahwa:

> 1). Setiap orang berhak atas kebebasan berfikir, berkeyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara individu maupun bersama-sama dengan orang lain, di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, ketaatan, pengamalan dan pengajaran; (2). Tidak seorang pun boleh dipaksa sehingga mengganggu kebebasannya untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya.[16]

Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan (KBB) juga diatur secara tegas dalam sejumlah instrumen hak asasi manusia di level nasional. UUD 1945, Pasal 29 (2), misalnya, menyatakan bahwa "[n]egara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu". UUD 1945 Pasal 28 (1) juga menegaskan bahwa:

> Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun'.[17]

---

16 United Nations of Human Rights, "Core Human Rights in the Two Covenants", https://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Page%20Documents/Core%20Human%20Rights.pdf, diakses 26/11/2020.

17 UUD 1945, Pasal 28 I, Amendemen II, 2000,. Lihat juga Pasal 4 UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Pertanyaan yang kerap mengemuka perihal kebebasan beragama adalah apa makna dari kebebasan beragama dan sejauh mana batasan-batasannya. Secara konseptual, hak asasi manusia mengenal dua ranah kebebasan beragama. Pertama adalah kebebasan internal (*forum internum*). Kebebasan ini meliputi hak untuk secara merdeka memiliki dan menganut sebuah agama atau sebuah keyakinan berdasarkan pilihan sadarnya (*freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice*), termasuk untuk berpindah agama atau keyakinan. Kebebasan ini disebut internal atau internum karena ia sangat bersifat personal dan melekat dalam kehidupan spiritual, batin, pikiran, atau imajinasi seseorang; kebebasan semacam ini disebut juga dengan 'kebebasan untuk menjadi' ('*freedom to be*').[18] Aspek kebebasan seperti ini bersifat absolut dan tidak bisa dibatasi dalam kondisi darurat apapun (*non-derogable*). Kedua adalah kebebasan eksternal (*forum externum*) atau disebut juga 'kebebasan untuk bertindak' ('*freedom to act*'). Kebebasan jenis ini berkaitan dengan bagaimana agama atau keyakinan seseorang dimanifestasikan atau diekspresikan di dunia luar.[19] Pada bentuk kebebasan eksternal ini, pembatasan bisa diberlakukan 'berdasarkan hukum' dan 'sepanjang diperlukan' untuk melindungi (1) keselamatan masyarakat (*public safety*); (2)

18 Rumadi Ahmad, "Hak Beragama atau Berkeyakinan" dalam Alamsyah M. Dja'far dkk., *Buku Sumber: Hak Kebebasan dan Berkeyakinan di Indonesia*, (Jakarta: The Wahid Institute, 2016), 123.

19 Menurut Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi berdasar Agama dan Kepercayaan (1981), aspek kebebasan eksternal ini mencakup: (1). Menjalankan agama dan kepercayaannya dalam kegiatan ibadah; (2). Memiliki tempat ibadah; (3). Menggunakan/memakai simbol-simbol agama; (4). Memeringati hari-hari besar keagamaan; (5). Menunjuk atau memilih pemimpin agama; (6). Mengajarkan dan menyebarkan bahan-bahan keagamaan (termasuk melakukan siar agama); (7). Hak orang tua untuk memastikan pendidikan agama dan moral bagi anak-anak mereka; (8). Berkomunikasi dengan individu dan komunitas tentang urusan agama di tingkat nasional dan internasional; (9). Mendirikan dan menjalankan lembaga-lembaga kemanusiaan/mengumpulkan dan menerima pendanaan; (10). Mengajukan keberatan yang didasarkan pada hati nurani (*conscientious objection*). Lihat Zainal Abidin Bagir dkk., *Membatasi Tanpa Melanggar Hak Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan*, (Yogyakarta: CRCS, 2019), 5.

ketertiban masyarakat (*public order*); (3) kesehatan masyarakat (*public health*); dan (4) moral masyarakat (*public morals*).[20]

Selain dua aspek di atas, KBB juga mencakup beberapa aspek penting lain berupa: (1) tidak boleh ada paksaan (*non-coercion*) terhadap seseorang untuk menganut agama atau kepercayaan yang menjadi pilihannya; (2) penghormatan dan jaminan kebebasan beragama atau berkeyakinan oleh negara harus berlaku pada semua individu tanpa membedakan (*non-descrimination*) suku, agama, keyakinan, ras, jenis kelamin, bahasa, politik, pendapat, dan asal-usul; (3) penghormatan terhadap kebebasan orang tua dan wali yang sah untuk menjamin pendidikan agama dan moral anak-anaknya sesuai dengan keyakinannya; (4) kebebasan bagi komunitas keagamaan untuk berorganisasi dan bersyerikat sebagai komunitas; (5) pembatasan hanya berlaku pada kebebasan eksternal (*forum externum*); dan (6) kebebasan beragama dan berkeyakinan tidak boleh dikurangi (*non-derogable*) dalam keadaan apapun.[21]

KBB sebagai bagian dari hak asasi dasar manusia juga menempati posisi penting dalam Islam. Q.S. Al-Baqarah [2]: 256 menegaskan bahwa beragama (maupun tidak beragama) merupakan hak prerogratif setiap orang karena Islam telah memberi rambu-rambu mana jalan yang benar dan yang sesat.[22] Penerimaan atau penolakan terhadap akidah Islam menjadi kewenangan personal setiap orang tanpa bisa dipaksakan oleh

20 Pembatasan Kebebasan Beragama juga diatur dalam UUD 1945 Pasal 28j (2): "[d]alam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai- nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis".

21 Rumadi, "Hak Beragama atau Berkeyakinan," 124-125.

22 Q.S. Al-Baqarah [2]: 256: *Tidak ada paksaan untuk menganut agama islam, sesungguhnya telah jelas jalan yang benar dari jalan yang sesat. Karena itu barangsiapa yang ingkar kepada Thagut dan beriman kepada Allah, maka sesungguhnya ia telah berpegang teguh kepada gantungan tali yang amat kuat yang tidak akan putus. Allah maha mendengar lagi maha mengetahui.*

pihak manapun. Hanya saja, Islam juga memberi peringatan tegas bahwa setiap individu akan dimintai pertanggungjawaban kelak di akhirat.[23] Bahkan lebih jauh lagi, keislaman seseorang sejatinya adalah hak mutlak Allah yang tidak bisa diintervensi manusia, bahkan Nabi sekalipun.[24] Dengan demikian, Islam menegaskan bahwa kebebasan beragama atau berkeyakinan, sebagaimana juga bersikap baik atau tidak atau kebebasan berpikir atau berimajinasi, adalah kebebasan personal (internal) yang bersifat mutlak atau absolut.

Namun demikian, kebebasan personal sebagai fitrah manusia ini bukan berarti manusia bisa berbuat sesukanya. Islam tidak mengenal "kebebasan tanpa batas" karena kebebasan manusia untuk bertindak (*freedom to act*) juga terikat pada aturan-aturan atau norma-normal luar (eksternal) baik dalam hubungan dengan sesama manusia (*insaniyyah*) maupun dengan Tuhan (*ilahiyyah*). Dalam Islam, kebebasan beragama atau berkeyakinan juga diletakkan dalam kerangka mewujudkan kemaslahatan di dunia dan akhirat melalui seperangkat aturan syariat.[25] Dengan demikian, ketika diekspresikan di ranah publik, kebebasan personal seseorang untuk beragama dan berkeyakinan juga dibatasi pada sejauh mana ia bisa berakibat pada terabaikannya tujuan-tujuan syariat Islam: pemeliharaan terhadap agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.[26] Namun demikian, pembatasan berdasar aturan-aturan syariah ini dilakukan melalui proses ijtihad secara hati-hati dengan tetap menegakkan kemaslahatan manusia baik sebagai individu maupun masyarakat.

---

23 Q.S. Al-Mudatstsir [74]: 38: *Tiap-tiap diri bertanggungjawab atas apa yang telah diperbuatnya*

24 Q.S. Yunus [10]: 99: *Jikalau Tuhanmu menghendaki, tentukah beriman semua yang ada di muka bumi seluruhnya. Maka apakah engkau, engkau memaksa manusia supaya mereka menjadi orang-orang mukmin semuanya.*

25 Tentang hubungan prinsip-prinsip hak asasi manusia dan syariat, lihat Maufur, "Fiqh dan HAM," dalam Maufur, Syaifudin Zuhri, Noorhaidi (eds.), *Modul Pelatihan Fikih dan HAM,* (Yogyakarta: LKiS, 2014).

26 *Ibid*.," 11-12.

Kasus murtad (*riddah*) dalam hukum pidana Islam bisa dijadikan sebagai contoh bagaimana pembatasan terhadap hak-hak kebebasan eksternal tidak serta merta mencederai kebebasan internal yang dimiliki manusia sejak dari lahir. Dalam menghukumi murtad, syariat Islam membagi ke dalam tiga kategori: (1) murtad yang berasal dari keyakinan sendiri tanpa disertai upaya memengaruhi orang lain atau tidak mengganggu ketertiban umum, maka tidak dikenai sanksi apa-apa; (2) murtad yang disertai dengan tindakan menjelek-jelekkan agama Islam maupun agama lain maka dikenakan sanksi penjara; dan (3) murtad yang disertai disersi saat negara dalam kondisi perang maka sanksinya adalah hukuman mati.[27] Dari sini jelas bahwa murtad dalam kategori pertama, yang merupakan kebebasan internal, tetap dijunjung tinggi dalam syariat. Sanksi terhadap murtad kategori kedua dan ketiga, yang masuk dalam ranah kebebasan eksternal, adalah klausul pembatas karena alasan-alasan tertentu, seperti memelihara agama, negara dan kemaslahatan umum. Fakta bahwa para ahli fikih Islam berbeda pendapat terhadap sanksi murtad adalah bukti bahwa sanksi ini ditetapkan melalui proses penggalian hukum secara matang dengan mempertimbangkan konteks eksternal saat itu (kondisi Islam) dan dalam upaya menegakkan tujuan syariat Islam. Dalam konteks modern, pembatasan itu tidak bisa lagi diterapkan karena situasi menghendaki cara-cara yang lebih bisa mewujudkan tujuan-tujuan syariat. Kasus ini juga menegaskan bahwa yang disanksi oleh Islam sejatinya bukan murtadnya *an sich,* tapi tindakan-tindakan eksternal yang menyertainya, seperti fitnah, pengrusakan, dan pembangkangan terhadap negara.[28]

---

27 Makhrus Munajat, "Sistem Pemidanaan Yang Manusiawi dalam Islam dan Hak Asasi Manusia," *Ibid*., 83.

28 A. Singgih Basuki, "Kebebasan Beragama dalam Masyarakat", *Religi,* vol. IX, no. 1, (2013): 65.

Penyuluh Agama Islam sebagai Aktor Kebebasan Beragama

Secara kelembagaan, eksistensi PAI memiliki sejarah panjang di republik ini. Sebagai bentuk pengakuan akan peran penting pemuka agama dalam perlawanan terhadap penjajah selama masa prakemerderkaan dan juga kiprah dan pengaruh mereka yang kuat di masyarakat, Kementerian Agama mengangkat pemuka agama Islam sebagai Guru Agama Honorer dengan tugas memberi bimbingan dalam bidang keagamaan maupun kemasyarakatan.[29] Selama peristiwa politik berdarah 1965, penyuluh agama juga turut berada di garda terdepan dalam menghadang persebaran ideologi komunisme dengan membangun kesehatan mental masyarakat, *wabilkhusus* muslim, melalui penguatan ketakwaaan terhadap Allah. Mandat utama yang diberikan negara kepada para penyuluh agama saat itu adalah menanamkan kesadaran kepada masyarakat bahwa komunisme mengajarkan ateisme yang bertentangan dengan nilai-nilai agama, karenanya tidak pantas bercokol di negeri ini.[30] Di masa Order Baru, penyuluh agama Islam juga menjadi bagian dari pilar utama ideologi pembangunan pemerintah dalam mewujudkan masyarakat yang sejahtera baik secara lahir maupun batin. Jika sebelumnya penyuluh agama hanya berasal dari muslim, sejak 1996 penyuluh agama juga mencakup penyuluh nonmuslim di bawah Kementerian Agama.[31] Selama era Reformasi, perubahan signifikan terjadi dalam struktur penyuluh agama Islam. Selain memperkuat posisi penyuluh agama sebagai jabatan fungsional yang berstatus PNS, Kementerian Agama mengangkat Penyuluh Agama Islam non-PNS dengan delapan bidang spesialisasi yang berkedudukan di Kantor Urusan Agama

29 Pengangkatan ini dituangkan dalam SK No.K/1/9395, 18 Juni 1951.

30 Surat Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, No. 298/ 2017 tentang Pedoman Penyuluh Agama Islam Non-Pegawai Negeri Sipil, 4.

31 Berdasar Surat Keputusan Menteri Agama (KMA), Nomor 164/1996, 26 April 1996.

(KUA) di tiap-tiap kecamatan.[32] Dari perspektif kelembagaan ini, PAI di KUA adalah bagian dari aparatur negara.

Dengan demikian, tanggung jawab negara dalam penegakan hak asasi manusia juga berlaku pada penyuluh agama Islam sebagai aparatur negara. Sebagai negara hukum dan bagian dari komunitas internasional (PBB), Indonesia juga menjadi subjek hukum dan aktor penegakan hak asasi manusia. Dalam konsep Hak Asasi Manusia, negara berposisi sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*) dengan tiga kewajiban utama: menghormati (*to respect*), memenuhi (*to fulfill*), dan melindungi (*to fulfill*). 'Kewajiban menghormati' artinya negara beserta aparaturnya tidak boleh campur tangan atau intervensi atas dalih apapun untuk mengurangi atau menghilangkan hak-hak individu dan/atau kelompok untuk melaksanakan atau menikmati hak-haknya, seperti tidak boleh ikut campur dalam praktik pelaksanaan ibadah agama. 'Kewajiban memenuhi' meniscayakan negara dan aparaturnya mengambil langkah-langkah (seperti yudikatif, administatif, dan peradilan) maupun tindakan untuk menjamin pemenuhan hak-hak individu dan/atau kelompok. 'Kewajiban melindungi' mengharuskan negara dan aparaturnya mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk melindungi hak-hak individu dan/atau kelompok, termasuk mencegah terjadinya pelanggaran.[33] Ditilik dari perspektif ini, PAI sebagai aparatur negara juga tidak bisa dilepaskan dari tiga kewajiban terhadap

32 Delapan bidang spesialisasi tersebut adalah: (1) Pengentasan Buta Huruf Al-Qur'an; (2) Keluarga Sakinah; (3) Pengelolaan Zakat; (4) Pemberdayaan Wakaf; (5) Produk Halal; (6) Kerukunan Umat Beragama; (7) Radikalisme dan Aliran Sempalan; (8) NAFZA dan HIV/AIDS. Lihat SK Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, No. 298/2017.

33 Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM, *Modul 2: Tanggung Jawab Negara atas HAM*, (Jakarta: Tp, 2017), 27-28. Kegagalan memenuhi kewajiban di atas bisa berujung pada pelanggaran HAM oleh aktor negara. Ketika negara tidak memenuhi kewajibannya saat harus aktif memenuhi dan melindungi hak asasi manusia maka ia telah melakukan pelanggaran pasif atau pembiaran (*by omission*). Sebaliknya, ketika negara malah aktif saat seharusnya diam atau pasif dalam menghormati hak asasi manusia, maka negara telah melakukan pelanggaran hak asasi manusia secara aktif (*by commission*).

hak asasi manusia tersebut.

Sebagai realisasi komitmen negara terhadap penghormatan, perlindungan, dan penegakan hak asasi manusia, pemerintah telah memiliki sejumlah instrumen hak asasi manusia berupa hasil ratifikasi terhadap sejumlah instrumen hak asasi internasional.[34] Dalam lingkup nasional, beberapa instrumen HAM yang terkait dengan Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di antaranya adalah:

1. UUD 1945, Pasal 29 (2)): Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.
2. UUD 1945, Pasal 28 E: (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya...(2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati.
3. UUD 1945, Pasal 28 I: Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun'.
4. UU No. 39/1999, Pasal 22 (1) tentang Hak Asasi Manusia: Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.
5. UU No. 39/199, Pasal 4, tentang Hak Asasi Manusia: Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi

34 Ratifikasi adalah pengadopsian dan penetapan standar-standar internasional hak asasi manusia ke dalam perundang-undangan nasional.

manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.

Selain instrumen nasional di atas, Indonesia juga meratifikasi ICCPR (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) melalui UU No. 12/2005. ICCPR, Pasal 18, memuat kebebasan beragama sebagai bagian dari hak sipil dan politik:

> (1) Setiap orang berhak atas kebebasan berfikir, berkeyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara individu maupun bersama-sama dengan orang lain, di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, ketaatan, pengamalan dan pengajaran; (2) Tidak seorang pun boleh dipaksa sehingga menganggu kebebasannya untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya.

Ketersediaan instrumen nasional maupun internasional di atas menunjukkan keseriusan pemerintah, setidaknya di atas kertas, untuk menjalankankan tiga fungsinya sebagai aktor HAM. Konsekuensinya, hak kebebasan beragama sebagai hak asasi mendasar (*basic rights*) harus menjadi pertimbangan utama dalam setiap perumusan kebijakan dan peraturan maupun tindakan dalam setiap aparatur negara, termasuk penyuluh agama Islam tanpa terkecuali.

Secara normatif, komitmen terhadap hak asasi manusia sejatinya tercermin dalam sejumlah dokumen yang menjadi pedoman bagi PAI, meski tidak secara eksplisit menggunakan bahasa-bahasa HAM. *Pedoman Penyuluh Agama Islam Non-Pegawai Negeri Sipil*, sebagaimana tertuang dalam SK No. 298/2017, menyebutkan bahwa dalam menjalankan peran dan fungsinya, PAI harus berpegang pada prinsip-prinsip demokrasi, kesetaraan, dan juga nondiskriminasi ('prinsip untuk semua'). PAI harus memosisikan sasaran binaan sebagai 'pribadi seutuhnya'; sebagai manusia yang punya harga diri, perasaan, keinginan,

dan emosi.[35] Prinsip-prinsip luhur dan universal ini juga menjadi norma yang juga dijunjung tinggi dalam Islam, bahkan menjadi inti dari syariat Islam yang harus ditegakkan dalam formulasi hukum-hukum fikih yang bersifat partikular dan berubah sesuai perkembangan zaman.[36] Dengan demikian, tugas utama PAI untuk memberi bimbingan dan kepenyuluhan dengan 'bahasa agama' secara prinsip dan substantif tidak meniscayakan hubungan kontradiktif antara HAM dan Islam, sebagaimana umum dipahami oleh sebagian kelompok anti-HAM.

Namun demikian, temuan di lapangan menunjukkan bahwa sikap yang mempertentangkan syariat Islam *vis-a-vis* HAM masih kuat di kalangan PAI maupun fungsionaris KUA secara umum.[37] Ungkapan "HAM ialah produk Barat dan tidak cocok buat Islam" umum dijumpai. "Bahasa Agama" juga kerap dipahami semata-mata merujuk pada produk fikih yang sudah mapan dan menjadi acuan mereka dalam menghadapi persoalan umat Islam di akar rumput. Pertimbangan-pertimbangan HAM juga dicurigai sebagai bagian dari agenda liberalisme dan hegemoni Barat untuk mendiskreditkan umat Islam. Situasi ini tentu saja melahirkan sikap ambigu. Di satu sisi, ada komitmen terhadap penegakan hak asasi manusia, tapi di sisi lain terjadi penolakan terhadap gagasan-gagasan hak asasi manusia yang sebenarnya berkesesuaian dengan prinsip-prinsip universal syariat Islam. Padahal, gagasan-gagasan hak asasi manusia bukanlah hal asing dalam Islam.[38] Piagam Madinah membuktikan, misalnya,

35 *Pedoman Penyuluh Agama Islam Non-Pegawai Negeri Sipil, BAB II: Dasar dan Kebijakan*.

36 Di sini, syariah dibedakan dari fikih. Syariah merujuk pada pedoman hidup atau hukum-hukum dasar yang bersifat universal, tetap, dan tidak berubah (*salih likulli al-zaman wa al-amkan*), seperti keadilan, kesetaraan, musyawarah, kemaslahatan. Fikih adalah penerjemahan syariat ke dalam bentuk hukum-hukum praktis yang bersifat kontekstual dan berubah mengikuti perkembangan zaman. Lihat Maufur, "Fiqh dan HAM," 11.

37 Hasil pretes pelatihan Fikih dan HAM yang diselenggarakan atas kerjasama Oslo Coalition dan Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, 2014-2017.

38 Noorhaidi, "Pengantar: Keragaman Agama dan HAM" dalam Maufur (ed.), *Modul Pelatihan,* ix.

bagaimana Islam menghargai kebebasan beragama dan berkeyakinan. Larangan mencabut hak hidup seseorang kecuali alasan perang atau kewajiban melindungi kaum lemah seperti perempuan, anak-anak, atau orang lanjut usia selama masa peperangan juga bukti penghormatan dan penghargaan Islam terhadap hak hidup seseorang.

Dengan demikian, kompetensi dalam bidang hak asasi manusia juga menjadi sebuah keharusan bagi PAI. *Modul Pelaksanaan Tugas Penyuluh Agama Non Pegawai Negeri Sipil 2009* yang disusun oleh Direktorat Penerangan Agama Islam, Ditjen Bimas Islam, Kementerian Agama menegaskan komitmen negara terhadap hak asasi manusia dan juga sejumlah regulasi pembatasan kebebasan beragama dan aliran sempalan.[39] Terlepas dari kritik terhadap regulasi pemerintah, temuan di lapangan menunjukkan bahwa komitmen tersebut belum disertai dengan upaya-upaya serius dan terencana untuk memberi pendidikan hak asasi manusia bagi PAI. Seorang informan yang sudah lama bekerja di KUA mengatakan, "sejauh ini pendidikan hak asasi manusia bagi penyuluh belum masuk program kerja KUA. Sebagian kami beruntung memperoleh pelatihan HAM dari lembaga-lembaga nonpemerintah."[40] Kesan serupa juga tampak dari respons sejumlah fungsionaris KUA yang terlibat dalam pelatihan fikih dan HAM yang diselenggarakan oleh Sekolah Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga – NCHR, Oslo, Coalition. Bahkan, Dirjen Binmas saat itu, ketika menjadi narasumber dalam sebuah acara mengakui bahwa pelatihan serupa seharusnya jadi agenda wajib bagi seluruh KUA yang ada di Indonesia.[41] Pendidikan Hak Asasi Manusia bagi PAI sangat penting mengingat dalam

39 Direktorat Penerangan Agama Islam, Ditjen Bimas Islam, Kementerian Agama RI, *Modul Pelaksanaan Tugas Penyuluh Agama Non Pegawai Negeri Sipil 2009*, 286-287.

40 Wawancara dengan Halili, 31 Des 2020.

41 Sambutan Dirjen Bimas Islam, Prof. Muhammadiyah Amin dalam Seminar *on Educating and Promoting Human Right in The Local Office of Religious Affairs (KUA): Challenges and Prospects di Gedung,* diselenggarakan oleh Pascarjana UIN Sunan Kalijaga dan NCHR, Oslo Coalition, di Gedung Auditorium UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, Rabu 19 Juni 2019.

pelaksanaannya regulasi pemerintah kerap menjadi pemicu bagi pelanggaran terhadap hak asasi sebagian warga negara atas nama ketertiban umum. Pendidikan serupa juga membantu bagi kerja mereka dalam menyampaikan 'bahasa agama' dengan tetap mengedepankan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi bagi setiap warga negara.

Praktik Kebebasan Beragama dalam Lingkup KUA

KUA, sebagai pelaksana tugas pemerintah di tingkat kecamatan, menjadi penerjemah mandat Konstitusi dalam menjamin kebebasan beragama. Pemerintah juga menerbitkan sejumlah perundang-undangan dan peraturan sebagai pedoman bagi pelaksanaan kebebasan beragama bagi semua institusi, termasuk KUA. Salah satu kritik serius terhadap sejumlah peraturan pemerintah tersebut adalah pendekatannya yang terlalu berorientasi pada kerukunan sehingga berdampak pada campur tangan negara yang terlalu kuat bahkan diskriminatif dalam banyak aspek kehidupan beragama warganya.[42] Alih-alih menjamin kebebasan beragama, pendekatan kerukunan beragama ini ditengarai telah mengebiri KBB melalui pembatasan-pembatasan yang dilakukan pemerintah melalui undang-undang. Di sini, PAI di KUA mengemban tugas berat untuk merawat kerukunan beragama tanpa harus mencederai kebebasan beragama di akar rumput. Dalam konteks ini penting melihat bagaimana pelaksanaan KBB dalam lingkup kerja KUA, terutama dalam merespons persoalan konversi agama, kerukunan umat beragama, radikalisme dan aliran sempalan. Ketiga topik ini punya irisan kuat dengan KBB.

Konversi Agama

Agama manapun menginginkan setiap pemeluknya untuk secara sungguh-sungguh mempertahankan keimanannya. Setiap agama memiliki keyakinan bahwa agamanya adalah jalan paling

42 Zainal Abidin Bagir dkk., *Pluralisme Kewargaan: Arah Baru Politik Kergamana di Indonesia*, (Yogyakarta: CRCS, 2011), 24.

paripurna menuju keselamatan. Oleh karenanya, setiap agama menuntut setiap umatnya untuk mempertahankan keimanan dan kesalehan mereka secara sungguh-sungguh. Hanya saja, karena berbagai macam faktor dan alasan, baik personal maupun sosial, konversi agama kerap terjadi di kalangan pemeluk agama. Konversi agama kadang memunculkan persoalan sosial, terutama jika terjadi di lingkungan yang mayoritas masyarakatnya memeluk agama tertentu. Ketika seseorang melakukan konversi dari agama tertentu, ia kadang mendapat stigma negatif, seperti 'murtad' atau 'kafir', bahkan dikucilkan oleh pemeluk dari agama terdahulu. Sebaliknya, ia akan disambut dengan suka cita oleh umat agamanya yang baru. Konversi agama juga tak jarang bersentuhan dengan isu 'pemurtadan', melahirkan sikap curiga terhadap agama lain. Di era digitial sekarang ini, konversi agama juga memunculkan tren 'glorifikasi' terhadap agama sendiri; banyaknya konversi ke dalam agama tertentu dianggap sebagai keunggulan agama yang dianut.

Di Indonesia, konversi atau perpindahan agama, sekalipun tidak disebutkan secara ekplisit, merupakan hak yang dilindungi berdasarkan Undang-Undang.[43] Namun demikian, dalam beberapa hal negara membatasi atau berusaha meminimalisasi perpindahan agama melalui sejumlah aturan, khususnya terkait ajakan untuk pindah agama.[44] Salah satu contohnya adalah Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1/1/1979 yang melarang ajakan pindah agama kepada orang yang telah memeluk agama, khususnya dengan cara menawarkan iming-iming uang, pakaian, makanan

43 UUD 1945, Pasal 29 (2); Pasal 28 E dan Pasal 28 I; Pasal 22 (1); UU No. 39/1999, Pasal 4, tentang Hak Asasi Manusia.

44 Fakta bahwa hak kebebasan untuk berganti agama tidak masuk dalam Konstitusi, sementara disebutkan secara ekplisit dalam DUHAM, Pasal 18, merupakan bentuk pembatasan terhadap kebebasan beragama karena alasan untuk memelihara kerukunan beragama. Hal ini bisa ditelusuri dalam penyusunan Draft UUD 1945 di mana para pemimpin muslim saat itu menolak dimasukkannya hak kebebasan untuk berganti agama karena Islam melarang pindah agama. Lihat Zainal Abidin Bagir dkk, *Membatasi Tanpa Melanggar: Hak Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan*, (Yogyakarta: CRCS, 2019), 71.

atau obat-obatan agar mereka berpindah agama dan juga larangan penyebaran terbitan atau mengunjungi rumah-rumah untuk tujuan perpindahan agama. UU Nomor 23/2002, Pasal 6, tentang Perlindungan Anak juga berisi sejumlah ketentuan yang dimaksudkan untuk melindungi agama anak-anak, seperti pengangkatan wali atau orang tua angkat yang harus seagama dengan si anak (Pasal 1 (11), Pasal 31 (4), Pasal 33 (3) dan Pasal 39 (3); institusi keagamaan yang merawat anak-anak harus berafiliasi dengan agama anak yang bersangkutan (Pasal 37 (3)) atau penentuan agama sesuai agama mayoritas setempat bagi anak yang tidak diketahui asal-usulnya (Pasal 39 (5)).[45]

Di lingkungan KUA, konversi agama ke dalam Islam terjadi karena berbagai alasan. Menurut sebuah penelitian di KUA Gondangrejo, misalnya, konversi ke agama Islam dilatari beragam alasan: keinginan sejati untuk menjadi seorang muslim; pernikahan; kebahagiaan keluarga dan anak; dan pengurusan administrasi kependudukan.[46] Dalam banyak kasus, pernikahan menjadi alasan umum bagi konversi ke Islam. Pak Mahbub, seorang kepala KUA di Grogol, Kediri, misalnya, mengatakan bahwa "Banyak nonmuslim pindah ke Islam karena semata alasan agar bisa menikahi calon pasangannya yang muslim. Setelah itu, biasanya si mualaf akan kembali ke agama asalnya."[47] Konversi agama karena alasan pernikahan seperti ini jamak terjadi karena pencatatan pernikahan di KUA hanya bisa dilakukan antar sesama muslim.[48] Tertutupnya pintu pernikahan beda agama dan

45 Human Right Resource Center, *Keeping the Faith: A Study of Freedom of Thought, Conscience, and Religion in ASEAN,* (Jakarta: HRRC, 2015), 67, 71.

46 Ida Hamidah, "Konversi Agama: Pertumbuhan dan Orientasi Keagamaan (Studi Kasus di KUA Gondangrejo Karanganyar Tahun 2015 – 2017)," dalam Maufur dan Nina Mariani Noord (eds.), *Fikih dan HAM: Best Practices Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia Kebebasan Beragama, Gender, dan Hak Anak di Lingkungan Kantor Urusan Agama (KUA*), (Yogyakarta: Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, 2019).

47 Wawancara dengan Pak Mahbub, 22/12/2020.

48 UU Perkawinan No. 1/1974: Perkawinan yang sah apabila menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu (Pasal 2 ayat (1). Kompilasi Hukum Islam (KHI): Seorang pria dilarang melangsungkan

proses konversi yang cenderung mudah dalam Islam menjadikan konversi model ini lebih diminati karena alasan praktis dan kemudahan dalam pengurusan administrasi. Guru Besar Hukum Perdata UI, Prof. Wahono Dermabrata, menganggap bahwa tren ini menjadi salah satu bentuk 'penyelundupan hukum'. Nikah beda agama, selain meminta penetapan pengadilan, perkawinan dilakukan menurut masing-masing agama, juga dapat dilakukan dengan menikah di luar negeri.[49] Padahal, idealnya konversi agama harus didasarkan pada ketulusan dan ketertarikan pada agama, bukan karena alasan di luar agama, apalagi pernikahan yang dalam Islam dianggap sebagai sebuah ikatan yang kuat (*mitsaqan ghalidza*).

Menariknya, jika peran negara begitu dominan bahkan diskriminatif dengan menjadikan nilai-nilai agama sebagai pembatasan bagi hak untuk melakukan nikah beda agama, kesan sebaliknya tampak dalam hal konversi agama yang terjadi selama pernikahan. Dalam beberapa kasus, konversi agama terjadi ketika pernikahan sudah dicatatkan di KUA. Misalnya, salah satu pasangan setelah menikah memutuskan untuk melakukan konversi ke agama non-Islam. Dalam situasi seperti ini, Pasal 75 KHI menyatakan bahwa "Keputusan pembatalan perkawinan tidak berlaku surut terhadap perkawinan yang batal karena salah satu suami atau istri murtad." Artinya, konversi agama salah satu pasangan tidak secara otomatis menjadikan batal akad pernikahannya; sebaliknya, ia tetap diakui sah secara hukum sampai ada pembatalan dari Pengadilan Agama.[50] Di sisi

perkawinan dengan seorang wanita yang tidak beragama Islam (Pasal 40 huruf c); seorang wanita muslim dilarang melangsungkan perkawinan dengan seorang yang tidak beragama Islam (Pasal 44). Fatwa keharaman nikah beda agama juga dikeluarkan oleh MUI, NU, dan Muhammadiyah.

49 "Empat Cara Penyelundupan Hukum bagi Pasangan Beda Agama," https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15655/empat-carapenyelundupanhukum-bagi-pasangan-beda-agama/, diakses 06/01/2021.

50 Ahda Bina Alfanto, "Status Perkawinan Ketika Suami atau Isteri Murtad dalam Kompilasi Hukum Islam," dalam *Jurnal Humanity,* vol. 9, no. 1, (2013): 129.

lain, mayoritas ulama menghukumi status pernikahan seperti itu sebagai rusak (*fasakh*).[51] Artinya, dari kacamata agama, pernikahan tersebut membatalkan kehalalan yang muncul dari akad pernikahan semula. Di sini tampak bahwa negara memosisikan diri semata-mata sebagai pelaksana administrasi pencatatan pernikahan tanpa turut campur terhadap norma-norma agama dalam status pernikahan. Pilihan antara meneruskan pernikahan (beda agama) atau membatalkan pernikahan melalui Pengadilan Agama atas pertimbangan norma agama yang diyakini diberikan sepenuhnya kepada suami istri sebagai bagian dari hak *forum interum* mereka yang tidak bisa diintervensi oleh negara.

Kerukunan Umat Beragama (KUB)

Kerukunan Umat Beragama juga menjadi mandat yang diamanahkan kepada KUA melalui PAI. Konflik bernuansa agama yang terjadi di tanah air mendorong negara, melalui segenap perangkatnya, untuk menanamkan dan memelihara kerukunan antaragama di tengah masyarakat. Terlebih lagi, fakta bahwa banyak agama (dan juga aliran kepercayaan) berpotensi merusak persatuan jika tidak dikelola dengan baik. KUA, sebagai ujung tombak pemerintah dalam bidang keagamaan, punya peran signifikan karena langsung bersentuhan dengan problem keumatan di akar rumput. Atas kesadaran ini, KUA mengangkat PAI Non-PNS yang khusus membidangi persoalan kerukunan umat beragama dengan tiga fungsi utama: memberi penyuluhan tentang pentingnya kerukunan umat beragama kepada masyarakat (informatif/edukatif), menjadi tempat konsultasi dan pengaduan bagi masalah kerukunan umat beragama (konsultatif), dan membantu mengatasi, meredakan, dan menyelesaikan masalah-masalah kerukunan umat beragama.[52]

---

51 *Ibid.*, 129.

52 Ditjen Bimas Islam, Kementerian Agama RI, *Modul Pelaksanaan,* 158.

Pendekatan negara yang bertumpu pada kerukunan dan stabilitas daripada kebebasan beragama telah melahirkan sejumlah pembatasan kebebasan beragama melalui perundang-undangan dan peraturan baik di tingkat pusat maupun lokal. UU No.1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, misalnya, menjamin ekspresi keagamaan tapi disertai pembatasan-pembatasan yang masih bersifat kabur dan membuka banyak tafsir seperti 'penyalahgunaan', 'penyimpangan', dan 'penodaan agama'. Pelanggaran terhadap pembatasan-pembatasan itu bisa berujung pada konsekuensi hukum. Contoh lain adalah Peraturan Bersama Tiga Menteri No. 9 No. 8/2006 yang di antaranya mengatur pendirian rumah ibadah, dan juga sejumlah perda-perda di beberapa daerah yang dianggap diskriminatif.[53]

Dalam wilayah kerja KUA, isu pemurtadan menjadi satu isu yang kerap mengemuka di tengah masyarakat. Di Kabupaten Kediri, misalnya, isu pemurtadan pernah berhembus kencang saat beredar video "Kristenisasi Muslim di Kelud" yang menampilkan sejumlah anak-anak muslim berjilbab yang tengah menyanyikan lagu 'Pujian Yesus' saat pascabencana erupsi Kelud 2014.[54] Meski tidak sampai berujung pada tindak kekerasan, isu pemurtadan ini menumbuhkan perasaan curiga dan keterancaman terhadap akidah. Seruan akan bahaya kristenisasi juga muncul dari sejumlah pengurus MUI Jawa Timur.[55] Di daerah lain di Indonesia, isu pemurtadan dan demi menjaga akidah tak jarang berujung pada larangan terhadap jamaat agama tertentu untuk melakukan ibadah. Di Mojokerto, misalnya, surat edaran Kepala Desa Ngastemi menarik perhatian

53 Zainal Abidin Bagir dkk., *Membatasi Tanpa Melanggar,* 100. Tentang sejumlah perda yang bernuansa agama dan dipandang diskriminatif, lihat Human Right Resource Center, *Keeping the Faith.,* 29-30.

54 Https://www.youtube.com/results?search_query=Kristenisasi+Muslim+di+Kelud

55 Https://minanews.net/mui-tanggapi-issu-kristenisasi-anak-muslim/

publik karena melarang renovasi rumah seorang jamaat Kristen karena diduga akan dijadikan sebagai tempat ibadah.[56]

Isu pemurtadan juga berkelindan dengan larangan pendirian tempat ibadah agama lain. Meski sudah ada peraturan pendirian tempat ibadah sebagai mana diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No.8 dan No. 9/2006, agama-agama minoritas, khususnya Kristen, sampai saat ini masih mengalami kesulitan dalam membangun rumah ibadah bahkan terjadi aksi kekerasan yang signifikan di sejumlah wilayah yang rawan konflik.[57] Menurut Komnas HAM, dalam pendirian rumah ibadah, negara seharusnya memosisikan diri sebagai fasilitator, bukannya memberi pembatasan administrasi terhadap hak untuk mendirikan tempat ibadah. Namun, bagi negara peraturan pendirian rumah ibadah bukan pengekangan terhadap kebebasan beragama, melainkan bentuk pembatasan yang dibenarkan dari sudut pandang HAM.

'Ketertiban umum' (*public order*) adalah alasan pembatasan yang dikemukakan oleh negara. Namun dalam praktiknya, 'ketertiban umum' tidak ditempatkan dalam pengertian 'publik' yang sebenarnya, yang meliputi semua warga negara tanpa terkecuali. Sebaliknya, 'publik' yang dimaksud negara adalah mayoritas sehingga seolah-olah negara membenarkan pembatasan hak kebebasan beragama bagi minoritas demi melindungi kepentingan mayoritas.[58] Di sinilah kadang persoalan muncul karena tafsir tentang mayoritas juga bisa beragam: apakah ia mengacu pada kuantitas atau pengaruh karena dalam praktiknya gagasan 'ketertiban umum' berasal dari gagasan kelompok kecil berpengaruh yang mengklaim diri sebagai mewakili mayoritas.[59] Dalam kasus lain seperti

56 "Larangan Ibadah di Rumah Warga Kristen di Mojokerto, JIAD: Itu Melanggar Ajaran Islam" https://www.indozone.id/news/N4sn9No/larangan-ibadah-di-rumah-warga-kristen-di-mojokerto-jiad-itu-melanggar-ajaran-islam/read-all, diakses 06/01/2021.

57 Human Right Resource Center, *Keeping the Faith*, 13.

58 Zainal Abidin Bagir dkk, *Membatasi Tanpa Melanggar,* 106.

59 *Ibid,*

penodaan agama, misalnya, klaim menjaga 'ketertiban umum' seringkali bermula dari pelintiran kebencian (*hate spin*) di media dan juga mobilisasi massa oleh kelompok-kelompok tertentu yang kemudian menjadi dasar bagi seseorang dituduh melakukan penodaan agama, sekalipun mungkin si pelaku tidak bermaksud demikian[60] atau malah tidak disetujui oleh mayoritas publik. Dengan demikian, pembedaan antara klaim mayoritas dan pelintiran kebencian dari sekelompok kecil orang perlu dipertimbangkan secara matang sebelum sebuah pembatasan diberlakukan terhadap minoritas.

Radikalisme dan Aliran Sempalan

Pemerintah melakukan upaya-upaya serius dalam menangani laju intoleransi dan radikalisme di Indonesia yang, menurut sejumlah penelitian, semakin menguat. Gerakan antiradikalisme atau moderasi keagamaan dikumandangkan di segenap lembaga pemerintahan maupun masyarakat umum. Pengawasan terhadap gerakan-gerakan keagamaan yang diduga beraliran radikal digalakkan melalui sejumlah kebijakan dan himbauan, berjalan beriringan dengan upaya pencegahan melalui penanaman nilai-nilai keagamaan yang toleran, inklusif dan moderat. KUA juga dianggap sebagai institusi yang strategis untuk memerangi radikalisme di akar rumput. Pembentukan Penyuluh Non-PNS bidang radikalisme dan aliran sempalan merupakan bagian dari upaya pemerintah untuk menangkal radikalisme melalui peran para penyuluh agama.

Pemerintah memberikan panduan bagi PAI dalam melakukan tugas dan fungsi mereka di lapangan. *Modul Pelaksanaan Tugas Penyuluh Agama Non Pegawai Negeri Sipil 2009* memaknai radikalisme dengan mengacu pada sejumlah pengertian yang diberikan oleh sejumlah ahli.[61] Tidak adanya

60 *Ibid.,* 27.

61 Di antaranya: radikalisme adalah "Idiologi yang harus diterima karena merupakan satu-satunya kebenaran. Selanjutnya, akan muncul pemaksaan disertai dengan perilaku kekerasan kepada orang yang tidak mau mengikutinya (Lubis, 2019); Islam Radikal adalah "Kelompok muslim

pengertian yang definitif yang dipakai oleh pemerintah dalam memaknai radikalisme berdampak pada kekaburan mengenai apa dan siapa sebenarnya yang masuk kategori kelompok atau gerakan radikal, terlebih di tengah banyaknya aliran atau organisasi keagamaan di Indonesia. Dalam praktik, kekaburan makna ini juga memunculkan penyamaan radikalisme dengan terma-terma terkait seperti intoleransi dan juga ekstremisme, bahkan juga terorisme. Sekalipun ketiga istilah saling terkait, tetapi intoleransi tidak selalu berujung pada radikalisme, dan radikalisme tidak serta merta bermuara pada ekstremisme atau terorisme.

Dari sisi kebijakan, penangan radikalisme beririsan dengan hak kebebasan berekspreasi dan menyatakan pendapat sebagaimana dijamin dalam Konstitusi dan HAM.[62] Karena alasan mencegah radikalisme, pemerintah melakukan pembatasan, misalnya, dengan menerbitkan SKB 11 Menteri tentang Penanganan Radikalisme pada Aparatur Sipil Negara (ASN). Kelahiran SKB ini menuai polemik karena dianggap berpotensi mengekang kebebasan berekspresi. Ketiadaan indikator yang jelas tentang radikalisme dan juga ujaran kebencian membuat SKB ini rentan disalahgunakan untuk mengkriminalisasi para ASN yang kritis terhadap pemerintah dan melahirkan otoritarianisme baru.[63] Pembatasan yang dilakukan pemerintah melalui

yang menghendaki didirikannya negara Islam dan atau penerapan Syari'at Islam sebagai satu-satunya sumber hukum, baik dengan jalan damai ataupun dengan kekerasan, disebut juga Fundamentalis, militan, Islamis" (Hadiz: 2008, pp. 638-647); "Radikalisme merupakan suatu sikap yang mendambakan perubahan secara total dan bersifat revolusioner dengan menjungkirbalikkan nilai-nilai yang ada secara drastis lewat kekeraan (*violence*) dan aksi-aksi yang ekstrem" (Hendroprioyono, Mantan Kepala BIN); lihat Ditjen Bimas Islam, *Modul Pelaksanaan,* 231-233.

62 Pasal 23 (2): Setiap orang bebas mempunyai, mengeluarkan, dan menyebarluaskan pendapat sesuai dengan hati nuraninya secara lisan dan atau tulisan, baik melalui media cetak maupun elektronik, dengan memperhatikan nilai-nilai agama, kesusilaan, ketertiban, kepentingan umum, dan keutuhan negara.

63 "SKB 11 Instansi Soal Radikalisme, Haris Azhar: Ini Seperti 1965" https://nasional.tempo.co/read/1275989/skb-11-instansi-soal-radikalisme-haris-azhar-ini-seperti-1965, diakses 07/01/2021.

SKB ini juga dianggap kurang tepat karena menyalahi asas kemendesakan (*necessity*) dan proporsionalitas (*proportionality*) yang menjadi norma pembatasan HAM. Di sisi lain, pemerintah bergeming dan menegaskan bahwa SKB ini tidak dimaksudkan untuk membungkam ASN, tapi melindungi keutuhan NKRI seiring menguatnya radikalisme di kalangan ASN.[64] Polemik ini memunculkan desakan kepada pemerintah untuk meletakkan upaya pencegahan dan penanganan radikalisme dalam koridor hak asasi manusia.

Isu lain terkait dengan penanganan radikalisme adalah hak berserikat. Kebijakan pemerintah membubarkan organisasi tertentu, seperti HTI dan terbaru FPI, bagi sebagian aktivis HAM merupakan pelanggaran terhadap hak berserikat dan berekspresi yang dilindungi dengan undang-undang. Argumen pemerintah yang mendasarkan pembubaran pada alasan keamanan sebagai pembatasan terhadap hak tersebut dinilai tidak tepat karena negara tidak dalam kondisi darurat. Efektivitas pembubaran dalam menghadang radikalisme dan intoleransi juga disoal bahkan dinilai konterproduktif karena semakin memperkuat sentimen antipemerintah dan saling curiga di tengah masyarakat. Alih-alih menekan laju intolernasi dan radikalisme, pembubaran ini malah akan membuat mereka semakin mengeras dan menarik simpati massa melalui gerakan 'bawah tanah'.[65] Selain itu, pembubaran ini juga juga dianggap tidak demokratis karena pendekatan pemerintah ini merupakan bentuk kesewenang-wenangan dan pengekangan terhadap hak warga negara untuk berserikat dan berkumpul. Situasi ini tentu saja akan mempersulit upaya penanganan intoleransi dan radikalisme di akar rumput.

---

64 "SKB Radikalisme Dinilai Melanggar HAM & Kekang Kebebasan ASN," https://nasional.republika.co.id/berita/q1jwmg282/skb-radikalisme-dinilai-melanggar-ham-kekang-kebebasan-asn-part1, diakses 07/01/2020.

65 Amin Mudzakkir, "Tentang Pembubaran FPI: Lalu Setelah ini Apa?" https://alif.id/read/amin-mudzakkir/tentang-pembubaran-fpi-lalu-setelah-itu-apa-b235186p/, diakses 07/01/2020.

Situasi serupa juga dijumpai dalam penanganan terhadap 'aliran sempalan' yang didefinisikan sebagai suatu paham, aliran atau gerakan yang menyimpang dari pemahaman dan pendirian yang dianut kelompok arus utama.[66] Modul pedoman bagi PAI Non-PNS mengkategorikan aliran sempalan (juga gerakan radikal) sebagai 'Gerakan dan Aliran Keagamaan Bermasalah' dengan indikator sebagai berikut: (1) Membahayakan ketertiban publik; (2) Membahayakan keselamatan jiwa; (3) Mengganggu akhlak publik; (4) Membahayakan kesehatan publik, seperti ajaran yang memperbolehkan menggunakan obat-obatan terlarang; (5) Melanggar hak-hak dasar orang lain; (5) Menyebarkan kebencian dan permusuhan di tengah masyarakat; (6) Menganjurkan dan mengajarkan makar terhadap pemerintahan yang sah serta tidak mengakui Pancasila dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.[67] Dengan berpegang pada sejumlah fatwa MUI, sejumlah aliran keagamaan masuk dalam kategori ini, yaitu: (1) Darul Hadis atau Islam Jamaah; (2) Lembaga Dakwah Islam Indonesia (LDII); (3) Syiah; (4) Jamaah Ahmadiyah; (4) Agama Salamullah atau Lia Eden; (5) Al Qiyadah Al-Islamiyah; (6) Al-Haq; (7) Darul Arqom; (8) Gafatar; dan (10) SEPILIS (Sekularisme, Pluralisme dan Liberalisme).[68]

Pembatasan KBB ini telah menimbulkan diskriminasi dan kriminalisasi di lapangan baik oleh sekelompok warga lain maupun aparat. Menurut Laporan KBB 2019 yang dikeluarkan oleh the Wahid Institute, tindakan penyesatan menempati urutan kedua tertinggi (29 kasus) dalam pelanggaran terhadap KBB. Pelaku pelanggaran oleh aktor negara berupa tindakan pemaksaan pentaatan agama/keyakinan (18 tindakan) diikuti diskriminasi berdasarkan agama/keyakinan (13 tindakan) dan tindakan pembiaran (11 tindakan). Namun demikian, aktor nonnegara mendominasi bentuk pelanggaran berupa tindakan

66 Ditjen Bimas Islam, *Modul Pelaksanaan,* 234. Modul juga menyebut aliran ini dengan 'aliran sesat' dan sekte (*splinter group*).

67 Ditjen Bimas Islam, *Modul Pelaksanaan,* 234.

68 *Ibid*., 276-282.

penyesatan terhadap kelompok atau aliran yang berbeda dari aliran arus utama. Secara umum bentuk-bentuk pelanggaran oleh aktor nonnegara ini berupa ujaran kebencian; pelarangan/penghentian kegiatan keagamaan; perusakan properti; penyesatan agama/keyakinan; pembatasan/penutupan/penyegelan tempat ibadah; kriminalisasi berdasarkan agama/keyakinan; serangan fisik; pelarangan aktivitas; intimidasi dan ancaman, dan pengusiran.[69]

Data di atas menunjukkan bahwa kebijakan-kebijakan pembatasan yang menjadi argumen negara menimbulkan banyak persoalan di akar rumput. Klaim luhur menjaga ketertiban dan kerukunan harus dibayar mahal dengan mengorbankan hak-hak sebagian warga negara minoritas atas nama ketertiban umum atau melindungi akidah mayoritas. Ironisnya lagi, negara yang seharusnya hadir melindungi hak-hak warganya ternyata harus tunduk pada klaim mayoritas—meski disuarakan oleh sekumpulan orang atau oleh sebaran kebencian melalui media—dengan melakukan pembiaran bahkan ikut melakukan kriminalisasi terhadap sebagian kecil warganya. Kondisi ini tentu saja menjadi tantangan besar bagi PAI dalam menjalankan fungsi dan perannya di tengah masyarakat.

Apa Yang Bisa Dilakukan?

Mencermati realitas pelaksanaan KBB di atas, PAI memiliki tantangan yang besar dan kompleks dalam posisinya sebagai aktor KBB dalam arti yang sebenarnya. Pada satu sisi, status sebagai ASN mewajibkan mereka turut mengemban tanggung jawab dalam penegakan KBB sebagaimana mandat Konstitusi. Di sisi lain, pendekatan negara (*state's approach*) yang lebih berorientasi pada ketertiban umum atau kerukunan dan keamanan menimbulkan banyak persoalan bagi pemenuhan KBB

69 Untuk lengkapnya, lihat laporan lengkap KBB 2019, the Wahid Foundation, Juli 2020, bisa diunduh di https://wahidfoundation.org/source/laporantahunan/Laporan_KBB_2019-eBook.pdf, diakses 07/01/2021.

bagi semua warga negara tanpa terkecuali. Segenap pembatasan KBB yang dilakukan oleh negara melalui seperangkat undang-undang atau peraturan ternyata banyak berujung pada kasus-kasus diskriminasi bahkan kriminalisasi baik yang dilakukan oleh aktor negara maupun nonnegara.

Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana posisi PAI dalam situasi dilematis semacam ini. Adakah jalan tengah yang bisa mereka tempuh dengan berkontribusi bagi pemeliharaan ketertiban atau kerukunan tanpa harus ikut-ikutan mengekang atau melanggar hak-hak KBB sebagaimana mandat Konstitusi? Jawaban bagi pertanyaan ini tidaklah mudah tapi bukan berarti mustahil. Menurut penulis, ada beberapa hal yang bisa dilakukan oleh penyuluh melalui trilogi fungsinya di tengah masyarakat: informatif/edukatif, konsultatif, dan advokatif. Namun sebelum itu, hal pertama yang harus ditanamkan pada diri semua penyuluh adalah kesadaran bahwa penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan terhadap KBB adalah bagian dari kewajiban konstitusional mereka sebagai bagian dari aparatur negara. Selain itu, kesadaran ini juga bagian dari kewajiban agama untuk menghormati dan menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia sebagai sesama makhluk Tuhan melalui prinsip persamaan dan kesetaraan[70] dan perlakuan adil bahkan terhadap musuh sekalipun.[71]

Pada peran informatif atau edukatif, PAI perlu terus aktif mengambil bagian dalam membangun kesadaran masyarakat

---

70 Q.S. Al-Hujarat [49]: 13: "Wahai manusia! Sungguh, Kami telah menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan, kemudian Kami jadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku agar kamu saling mengenal. Sesungguhnya yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah ialah orang yang paling bertakwa. Sungguh, Allah Maha Mengetahui, Mahateliti."

71 Q.S. Al-Maidah [5] 8: "Wahai orang-orang yang beriman! Jadilah kamu sebagai penegak keadilan karena Allah, (ketika) menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah. Karena (adil) itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sungguh, Allah Mahateliti terhadap apa yang kamu kerjakan".

mengenai KBB melalui 'bahasa agama' yang tetap mengedepankan prinsip-prinsip hak asasi manusia. Dalam upaya ini tantangan utama berasal dari doktrin-doktrin agama yang sudah lama mapan dan mengakar kuat di tengah masyarakat. Situasi ini diperparah oleh fakta bahwa tidak sedikit masyarakat yang mempertentangkan Islam dan HAM secara diametral dan dalam pola hubungan sepertik minyak dan air yang tidak bisa dipersatukan. Salah satu strategi yang bisa ditempuh untuk mengatasi hambatan ini ialah menyampaikan edukasi melalui 'bahasa agama' yang mudah dimengerti dan diterima oleh masyarakat.[72] Dalam kaitannya dengan ini, pendapat Mashood A. Baderin, seorang pemikir muslim layak dikemukakan. Menurutnya, hukum Islam dan HAM perlu pendekatan dialogis untuk mencapai sebuah pemahaman bersama (*a common understanding*) dan hal ini bisa dilakukan dengan memprioritaskan konsep maslahah yang menjadi warisan berharga dalam khazanah pemikiran hukum Islam.[73] Nilai-nilai etis-filosofis dalam HAM semisal kebebasan internal (*internal freedom*), tanpa pakasaan (*non-coercion*), tanpa diskriminasi (*nondescrimination*), dan tidak dapat dikurangi (*nonderogability*)[74] seyogyianya dicarikan padanan bahasa agamanya sehingga bisa berterima dengan baik di tengah masyarakat. Strategi ini juga senapas dengan gerakan moderasi dan toleransi keagamaan yang dicanangkan oleh pemerintah.

Penghormatan, perlindungan, dan penegakan KBB melalui peran konsultatif PAI bisa dilakukan melalui dialog yang

---

72 Model dakwah yang ditempuh oleh Gus Baha, misalnya, bisa dijadikan sebagai contoh bagaimana doktrin-doktrin keagamaan yang rumit dan pelik disampaikan melalui bahasa-bahasa agama yang ringan dan humoris tapi bisa diterima dengan baik oleh khalayak.

73 Sebagaimana dikutip oleh Amin Abdullah dalam "Agama dan Hubungannya dengan Demokrasi dan Hak Asasi Manusia," Disampaikan dalam Advanced Training tentang Hak Sipil dan Politik bagi dosen Pengajar Hukum dan HAM oleh Pusat Studi Hak Asasi Manusia (PUSHAM UII) bekerjasama dengan Norwegian Centre for Human Rights (NCHR), University of Oslo Norway, Hotel Novotel, Semarang, 21 Mei 2013, 12.

74 *Ibid.*, 8.

dilakukan secara beradab dan berkemanusiaan. Selama ini, peran konsultasi yang dimandatkan kepada PAI lebih condong pada pengawasan daripada pembinaan. *Modul Pelaksanaan Tugas Penyuluh Agama Non Pegawai Negeri Sipil 2009*, misalnya, mengartikan peran ini sebagai "menerima konsultasi atau pengaduan dari masyarakat".[75] Artinya, Penyuluh Agama Islam diposisikan sebagai 'polisi' yang ditugaskan untuk mengawasi gerak-gerik sesama warga negara yang dianggap membahayakan ketertiban dan stabilitas. Aplikasi pengawasan aliran sesat bernama *Smart Pakem* yang diluncurkan kejaksaan adalah satu contoh bagaimana pendekatan pengawasan dijalankan oleh instrumen negara. Aplikasi ini menuai polemik karena dianggap bentuk campur tangan negara terhadap kebebasan berekspresi warga negara dan berpotensi memicu diskriminasi dan persekusi terhadap kelompok yang dilaporkan 'sesat'. Daripada menganut pola pengawasan semacam ini, PAI bisa menerapkan pola pembinaan sebagai bentuk dakwah dengan tetap menjunjung tinggi norma-noma hak asasi manusia seperti hak kebebasan untuk beragama atau berkeyakinan sebagaimana dijamin dalam Konstitusi. Aduan dari masyarakat soal keberadaan aliran sempalan atau sesat bukan jadi pembenar untuk mengeksklusi kelompok-kelompok tertentu, melainkan pemantik untuk menciptakan ruang-ruang kehidupan yang demokratis di tengah perbedaan keyakinan yang ada.[76]

Terakhir, Penyuluh Agama Islam bisa mengoptimalkan peran advokatif yang mereka miliki untuk juga merambah pada

---

75 Ditjen Bimas Islam, *Modul Pelaksanaan.,* 158.

76 Di beberapa daerah terbukti bahwa aliran-aliran keagamaan yang difatwa sesat oleh MUI bisa berkembang bahkan hidup berdampingan dengan kelompok mayoritas. Sebagai contoh, LDII dan juga aliran-aliran kepercayaan di Kota Kediri bisa eksis dan berkembang di tengah keyakinan mainstream masyarakat. Mereka juga terlibat aktif dalam membangun harmoni bersama agama-agama resmi melalui Paguyuban Antar Umat Beragama dan Penghayat Kepercayaan (PAUB-PK). Lihat Maufur dkk. *Potret Kerukunan Umat Beragama di Kota Kediri 2019,* Laporan Penelitian Kerjasama LP2M IAIN Kediri dan Pemkot Kota Kediri, Tidak Dipublikasikan.

KBB. Pendekatan hukum yang selama ini kerap digunakan dalam penyelesaian berbagai persoalan KBB ternyata menimbulkan banyak persoalan, bukan saja dari sisi produk hukumnya itu sendiri tapi juga efek yang ditimbulkan terhadap korban, seperti masalah lanjutan bagi keluarganya, proses yang lama dan panjang, dan juga kegagalan untuk menyelesaikan akar masalah. Ironisnya lagi, pendekatan hukum berpotensi menjadi instrumen kekuasaan dan menjadi kepanjangan tangan mayoritas untuk menekan minoritas dalam bentuk "ancaman, imbalan, hukuman, intimidasi, stigmatisasi, atau apa saja dalam rangka mengejar dan mencapai tujuan sendiri".[77] Dengan demikian, advokasi yang bisa dilakukan oleh PAI perlu mengedepankan pendekatan nonhukum, karena pendekatan hukum selama ini bak pisau bermata ganda dalam penegakan KBB. Terpenting lagi, upaya penyadaran, pendidikan kewarganegaraan, dan toleransi terhadap masyarakat harus terus dilakukan dengan tetap mempertimbangkan prinsip-prinsip hak asasi manusia.[78][]

77 Rizal Panggabean, sebagaimana dikutip dalam Asfinawati, "Advokasi untuk Kebebasan Keagamaan dan Keyakinan: Peluang, Keterbatasan dan Strategi Masa Depan," dalam Zainal Abidin Bagir dkk., *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama*, (Yogyakarta: CRCS, 2014), 65.

78 *Ibid*., 68.

Daftar Pustaka

Artikel dan Buku

Abdullah, Amin. "Agama dan Hubungannya dengan Demokrasi dan Hak Asasi Manusia," Disampaikan dalam *Advanced Training tentang Hak Sipil dan Politik bagi dosen Pengajar Hukum dan HAM* oleh Pusat Studi Hak Asasi Manusia (PUSHAM UII) bekerjasama dengan Norwegian Centre for Human Rights (NCHR), University of Oslo Norway, Hotel Novotel, Semarang, 21 Mei 2013.

Ahmad, Rumadi. "Hak Beragama atau Berkeyakinan" dalam Alamsyah M. Dja'far dkk., *Buku Sumber: Hak Kebebasan dan Berkeyakinan di Indonesia*. Jakarta: The Wahid Institute, 2016.

Alfanto, Bina. "Status Perkawinan Ketika Suami atau Isteri Murtad dalam Kompilasi Hukum Islam," dalam *Jurnal Humanity*, vol. 9, no. 1 (2013).

Asfinawati. "Advokasi untuk Kebebasan Keagamaan dan Keyakinan: Peluang, Keterbatasan dan Strategi Masa Depan," dalam Zainal Abidin Bagir dkk., *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama*. Yogyakarta: CRCS, 2014.

Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM. *Modul 2: Tanggung Jawab Negara atas HAM*. Jakarta: Tp, 2017.

Bagir, Zainal Abidin, dkk. *Membatasi Tanpa Melanggar Hak Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan*. Yogyakarta: CRCS, 2019.

_____. *Pluralisme Kewargaan: Arah Baru Politik Kergamana di Indonesia*. Yogyakarta: CRCS, 2011.

Basuki, A. Singgih. "Kebebasan Beragama dalam Masyarakat," dalam *Religi*, vol. IX, no. 1, (2013).

Direktorat Penerangan Agama Islam, Ditjen Bimas Islam, Kementerian Agama RI. *Modul Pelaksanaan Tugas Penyuluh Agama Non Pegawai Negeri Sipil 2009*.

Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, SK Nomor. 298/2017 Tentang Pedoman Penyuluh Agama Islam Non Pegawai Negeri Sipil.

Durkheim, Emile. *The Elementary Forms of Religious Life*. New York: Oxford University Press, 2001.

Eliade, Mircea. *The Sacred and The Profane*. New York: Harvest Book, 1957.

Hamidah, Ida, "Konversi Agama: Pertumbuhan dan Orientasi Keagamaan (Studi Kasus di KUA Gondangrejo Karanganyar Tahun 2015 – 2017)," dalam Maufur dan Nina Mariani Noor (eds.). *Fikih dan HAM: Best Practices Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia Kebebasan Beragama, Gender, dan Hak Anak di Lingkungan Kantor Urusan Agama (KUA)*. Yogyakarta: Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, 2019.

Human Right Resource Center. *Keeping the Faith: A Study of Freedom of Thought, Conscience, and Religion in ASEAN*. Jakarta: HRRC, 2015.

Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik.

Maufur, Syaifudin Zuhri, Noorhaidi (eds.). *Modul Pelatihan Fikih dan HAM*. Yogyakarta: LKiS, 2014.

_____.*Potret Kerukunan Umat Beragama di Kota Kediri 2019,* Laporan Penelitian Kerjasama LP2M IAIN Kediri dan Pemkot Kota Kediri, Tidak Dipublikasikan.

Mudzakkir, Amin, "Tentang Pembubaran FPI: Lalu Setelah ini Apa?" dalam https://alif.id/read/amin-mudzakkir/tentang-pembubaran-fpi-lalu-setelah-itu-apa-b235186p/, diakses 07/01/2020.

Mulia, Siti Musdah. "Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Beragama", disampaikan dalam *Diskusi Panel: Perkembangan Konsep Tindak Pidana Terkait dengan Agama dalam Pembaharuan KUHP*, ELSAM, 2007.

Noorhaidi. "Pengantar: Keragaman Agama dan HAM" dalam *Modul Pelatihan Fikih dan HAM*. Yogyakarta: LKiS, 2014.

PPIM UIN Jakarta. *Beragama di Dunia Maya: Media Sosial dan Pandangan Keagamaan di Indonesia*. Laporan Penelitian.

United Nations of Human Rights. *Core Human Rights in the Two Covenants*, https://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Page%20Documents/Core%20Human%20Rights.pdf, diakses 26/11/2020.

UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia.

The Wahid Foundation. *Laporan Lengkap KBB 2019*, Juli 2020, dalam https://wahidfoundation.org/source/laporantahunan/Laporan_KBB_2019-eBook.pdf, diakses 07/01/2021.

Sumber Elektronik dan Internet

"Empat Cara Penyelundupan Hukum bagi Pasangan Beda Agama," https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15655/empat-carapenyelundupanhukum-bagi-pasangan-beda-agama/, diakses 06/01/2021.

"Komnas HAM Kritik SKB 11 Menteri soal Penanganan Radikalisme di Lingkungan ASN," dalam https://nasional.kompas.com/read/2019/11/29/13405321/komnas-ham-kritik-skb-11-menteri-soal-penanganan-radikalisme-di-lingkungan, diakses 26/11/2020.l

"Kristenisasi Muslim di Kelud," https://www.youtube.com/results?search_query=Kristenisasi+Muslim+di+Kelud

"Larangan Ibadah di Rumah Warga Kristen di Mojokerto, JIAD: Itu Melanggar Ajaran Islam" https://www.indozone.id/news/N4sn9No/larangan-ibadah-di-rumah-warga-kristen-di-mojokerto-jiad-itu-melanggar-ajaran-islam/read-all, diakses 06/01/2021.

"MUI Tanggapi Isu Kristenisasi Anak Muslim", Https://minanews.net/mui-tanggapi-issu-kristenisasi-anak-muslim/

"SKB 11 Instansi Soal Radikalisme, Haris Azhar: Ini Seperti 1965", https://nasional.tempo.co/read/1275989/skb-11-instansi-soal-radikalisme-haris-azhar-ini-seperti-1965, diakses 07/01/2021.

"SKB Radikalisme Dinilai Melanggar HAM & Kekang Kebebasan ASN," https://nasional.republika.co.id/berita/q1jwmg282/skb-radikalisme-dinilai-melanggar-ham-kekang-kebebasan-asn-part1, diakses 07/01/2020.

"Tim Komnas HAM Periksa Anggota FPI di Tempat Rahasia," https://nasional.tempo.co/read/1417460/tim-komnas-ham-periksa-anggota-fpi-di-tempat-rahasia/full&view=ok, diakses 29/11/2020.

BAB II

PENCATATAN PERNIKAHAN BAGI WARGA MUSLIM MINORITAS: Hak atas Administrasi

Nina Mariani Noor

Menikah dan berumah tangga merupakan salah satu kebutuhan manusia untuk meneruskan keturunan. Sebagai sebuah fase penting dalam daur kehidupan manusia, pernikahan diatur oleh agama dan negara melalui peraturan perundang-undangan. Indonesia telah mengatur pernikahan dalam UU Nomor 1/1974 tentang Perkawinan yang kemudian diperbaharui dengan UU Nomor 16/2019 tentang Perubahan Atas UU Nomor 1/1974.

Sebagai warga negara Indonesia, pasangan yang akan menikah harus mencatatkan pernikahan mereka ke kantor pencatatan nikah agar diakui oleh negara. Bagi muslim, pernikahan dicatatkan di Kantor Urusan Agama (KUA) di setiap kecamatan, sedangkan nonmuslim dapat mencatatkan pernikahan mereka di kantor catatan sipil. Setiap muslim mempunyai hak untuk mencatatkan pernikahan mereka di KUA di tempat tinggal atau domisili mereka, apapun aliran atau ormas keagamaan yang mereka ikuti selama di KTP mereka tertulis beragama Islam. Akan tetapi, dalam praktiknya ada beberapa kasus ketika muslim dari golongan tertentu, terutama dari

minoritas, tidak dilayani oleh KUA setempat untuk mencatatkan pernikahan mereka secara Islam.

Bab ini akan membahas pengalaman pencatatan pernikahan kelompok muslim minoritas di Indonesia, dilihat dari sisi hak administrasi sebagai bagian Hak Asasi Manusia (HAM). Hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan sah termasuk dalam hak warga negara yang diatur oleh undang-undang. Perkawinan sah, menurut negara, adalah perkawinan yang dicatatkan ke institusi negara yang bertugas memberikan layanan publik kepada semua warga negara tanpa terkecuali. Layanan publik ini berupa layanan administrasi pencatatan perkawinan.

Bagian pertama akan membahas siapa yang disebut sebagai kelompok minoritas menurut konvensi internasional, beserta hak dan kendala yang selama ini dihadapi oleh mereka di berbagai belahan dunia. Selanjutnya, bab ini akan memaparkan siapa kelompok minoritas di Indonesia, termasuk kelompok muslim minoritas yang ada, beserta konstitusi atau peraturan perundang-undangan yang mengatur hak administrasi warga negara. Bagian selanjutnya mengulas dua kelompok muslim minoritas di Indonesia, yaitu Ahmadiyah dan Syiah, dilanjutkan dengan uraian tentang diskriminasi dan persekusi yang mereka alami serta bagaimana pengalaman mereka dalam melakukan pencatatan pernikahan dari 2000 sampai sekarang. Bagian berikutnya akan berbicara mengenai Peraturan Menteri Agama (PMA) mengenai pencatatan pernikahan sebagai hak administrasi. Bagian terakhir merupakan refleksi atas pencatatan pernikahan sebagai hak administrasi bagi warga negara dan bagian dari hak asasi manusia.

Kelompok Minoritas: Definisi, Hak, dan Tantangan

Siapa kelompok minoritas itu? Definisi minoritas pertama kali ditawarkan oleh Francesco Capotorti, Reporter khusus PBB

Subkomisi pencegahan diskriminasi dan perlindungan minoritas, pada 1977. Kelompok minoritas adalah:

> Sebuah kelompok yang secara numerik lebih kecil dibanding penduduk lainnya di suatu Negara, dalam posisi non-dominan, yang anggotanya — sebagai warga negara negara tersebut — memiliki karakteristik etnis, agama, atau bahasa yang berbeda dari populasi lainnya dan menunjukkan rasa solidaritas secara tersirat, diarahkan untuk melestarikan budaya, tradisi, agama atau bahasa mereka.[1]

Definisi di atas hanya menyebutkan jumlah atau kuantitas yang kecil dan nondominan secara kualitas. Akan tetapi, fakta menunjukkan bahwa ada juga kelompok yang secara jumlah kecil tetapi dominan secara kualitas, misalnya dalam hal politik, kekuasaan dan ekonomi. Sebenarnya dalam lingkup internasional, tidak ada kesepakatan bersama siapa yang disebut sebagai kelompok minoritas dan apa kriterianya sehingga setiap negara mempunyai kriteria sendiri mengenai kelompok minoritas ini. Akan tetapi, wacana dan diskusi mengenai kelompok minoritas sampai pada kesimpulan bahwa kelompok minoritas merupakan kelompok yang secara kuantitas sedikit dan/atau secara kualitas tidak dominan. Jadi, kelompok minoritas adalah kelompok yang jumlahnya sedikit dan nondominan atau dapat juga kelompok yang jumlahnya besar tetapi nondominan.

Berdasarkan definisi tersebut di atas, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) membagi minoritas ke dalam tiga kategori: minoritas bangsa/etnis, minoritas agama dan minoritas bahasa. Pembagian ke dalam tiga kriteria ini menjadi rujukan bagi penentuan kelompok minoritas di setiap negara. Banyak kelompok minoritas yang tidak hanya minoritas dalam satu kategori melainkan dalam dua atau bahkan tiga kategori. Misalnya, kelompok etnis atau suku juga menjadi minoritas dalam hal bahasa atau juga agama.

---

1 OHCHR, *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation*, (United Nations New York & Geneva, 2010), 2.

Hak-hak kelompok minoritas antara lain adalah hak untuk ada sebagai kelompok dan individu, hak untuk dilindungi, hak untuk dikenali identitasnya, dan hak untuk berpartisipasi aktif dan efektif dalam kehidupan umum; mereka juga berhak memeroleh perlindungan atas budaya, agama dan keragaman bahasa mereka.[2] Berbicara mengenai hak kelompok minoritas bukan hanya bicara dalam konteks hak kelompok, melainkan juga soal hak asasi individu anggota kelompok minoritas tersebut.

Berdasarkan pengalaman kelompok minoritas di seluruh penjuru dunia, isi Deklarasi PBB tentang minoritas dan standar internasional terkait lainnya, beberapa masalah penting yang menjadi perhatian utama ialah soal keberadaan dan hak hidup, promosi dan perlindungan identitas sebagai minoritas, kesetaraan dan nondiskriminasi, serta partisipasi yang efektif dan bermakna.[3] Perhatian khusus perlu diberikan terhadap promosi dan perlindungan hak-hak minoritas, yaitu masalah-masalah seperti pengakuan keberadaan minoritas dan penjaminan hak-hak mereka tanpa diskriminasi dan berdasar kesetaraan. Isu-isu penting lainnya adalah promosi pendidikan multikultural dan antarbudaya, baik secara nasional maupun lokal; promosi partisipasi mereka dalam semua aspek kehidupan publik; pengakomodasian kepentingan dan permasalahan mereka dalam pembangunan dan program pengentasan kemiskinan, kesenjangan dalam indikator sosial seperti pekerjaan, kesehatan dan perumahan; situasi perempuan dan perhatian khusus anak-anak yang termasuk minoritas.[4]

Kelompok Minoritas di Indonesia

Dalam konteks Indonesia, Komnas HAM Indonesia membagi kelompok minoritas dalam lima kriteria, yaitu:

1. Kelompok Minoritas Ras

---

2 *Ibid.*, 4.
3 *Ibid.*, 8.
4 *Ibid.*, 2.

Kelompok minoritas ras di Indonesia meliputi tiga kelompok, yaitu Tionghoa, etnis-agama seperti Sikh, Yahudi, Tao, dan lainnya, serta kelompok yang dalam UU Otonomi Khusus Papua dinyatakan sebagai orang-orang asli Papua.[5]

2. Kelompok Minoritas Etnis

Dalam UU Nomor 40/2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, istilah etnis didefinisikan sebagai penggolongan manusia berdasarkan kepercayaan, nilai, kebiasaan, adat istiadat, norma bahasa, sejarah, geografis, dan hubungan kekerabatan. Elemen paling penting untuk membedakan etnis satu dengan etnis lainnya di Indonesia adalah bahasa; tercatat ada 749 bahasa daerah di Indonesia. Sama dengan bangsa (*nation*), istilah etnis dipahami sebagai subkelompok dari suatu penduduk yang secara nasional memiliki perbedaan dari segi budaya, asal usul/kekerabatan, dan atau identifikasi yang non-Barat dan arkaik. Kelompok minoritas etnis ini, dalam pengertian yang dipakai PBB, adalah minoritas secara kebangsaan (*nation*).

3. Kelompok Minoritas Agama dan Keyakinan

Dalam konteks Indonesia, Ahmad Najib Burhani,[6] dengan merujuk pada UU Nomor 1/PNPS/1965, membagi kelompok minoritas agama di Indonesia dalam lima kategori, yaitu:

a. Kelompok agama minoritas dari enam agama yang "diakui";
b. Kelompok agama yang disebut dalam UU No. 1/PNPS/1965 sebagai kategori kelompok agama kedua atau disebut yang "dibiarkan adanya" seperti Baha'i, Sikh, dan Yahudi;

---

5 Choirul Anam, *Upaya Negara Menjamin Hak-hak Kelompok Minoritas di Indonesia: Sebuah Laporan Awal*, (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2016), 35.

6 Ahmad Najib Burhani, *Menemani Minoritas: Paradigma Islam tentang Keberpihakan dan Pembelaan kepada Yang Lemah*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2019), 39–40.

c. Agama-agama leluhur atau penghayat kepercayaan yang banyak dan tersebar di berbagai tempat di Indonesia;
d. Kelompok minoritas agama yang sebetulnya merupakan bagian dari agama besar namun oleh kelompok arus utama (*mainstream*) dalam agama itu dianggap sebagai aliran "sesat", seperti Syiah dan Ahmadiyah;
e. Kelompok yang disebut sebagai "gerakan keagamaan baru" (*new religious movements)*, seperti Lia Eden dan Gafatar.

4. Kelompok Minoritas Penyandang Disabilitas

"Penyandang Disabilitas" adalah mereka yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama, ketika berhadapan dengan berbagai hambatan, keterbatasan tersebut dapat menghalangi partisipasi mereka secara penuh dan efektif dalam masyarakat berdasarkan kesetaraan.[7] Kelompok ini juga termasuk dalam kelompok minoritas karena jumlah dan juga keterbatasan akses yang mereka miliki.

5. Kelompok Minoritas Orientasi Seksual dan Identitas Gender

Kelompok LGBTI (lesbian, gay, biseksual, transgender, dan interseksual) adalah kelompok yang mempunyai orientasi seksual dan identitas gender yang berbeda. Mereka seringkali mengalami bukan hanya tindakan diskriminatif, tetapi juga kekerasan karena dianggap "menyimpang", menyalahi kodrat, dan melanggar norma.

Kelompok Minoritas Muslim

*S*ebagaimana dalam uraian di atas mengenai kelompok minoritas di Indonesia, di dalam kelompok muslim sendiri ada kelompok yang dianggap "sesat" dan "bukan muslim" oleh muslim mayoritas. Mayoritas muslim di Indonesia adalah golongan

---

7 Anam, *Upaya Negara Menjamin Hak-Hak Kelompok Minoritas,* 76.

ahl al-sunnah wal jamaah yang tergabung dalam organisasi keagamaan paling besar di Indonesia, yaitu Nahdhatul Ulama dan Muhammadiyah. Sisanya adalah organisasi muslim lainnya yang jumlahnya relatif kecil dibandingkan kedua organisasi tadi.

Kelompok minoritas, berdasarkan pembagian di atas, khususnya kelompok minoritas agama, berada dalam enam agama yang diakui. Dalam konteks Islam di Indonesia, Ahmadiyah dan Syiah termasuk dalam kelompok minoritas di kalangan muslim Indonesia. Mereka menjadi minoritas karena secara jumlah sedikit dibandingkan muslim arus utama dan mereka juga tidak dominan dalam hal lain. Berbicara mengenai Ahmadiyah dan Syiah, kita perlu mengetahui secara mendasar siapa Ahmadiyah dan Syiah serta apa keyakinan mereka sehingga menjadi kelompok minoritas di kalangan muslim sendiri.

Ahmadiyah

Organisasi Ahmadiyah didirikan oleh Mirza Ghulam Ahmad di Ludhiana India pada 11 Maret 1889. Ia menyatakan dirinya sebagai Imam Mahdi dan Masih Mauud pada 1891. Kemudian, komunitas ini terpecah menjadi dua: Jemaat Ahmadiyah (Qadian) dan Gerakan Lahore Ahmadiyah untuk Dakwah Islam (Ahmadiyah Anjuman).

Ahmadiyah di Indonesia mulai masuk dan berkembang pada 1925, jauh sebelum kemerdekaan Indonesia. Di Indonesia, ada dua kelompok Ahmadiyah: Gerakan Ahmadiyah Indonesia atau biasa dikenal dengan Ahmadiyah Lahore dan Jemaat Ahmadiyah Indonesia atau Ahmadiyah Qadian. Gerakan Ahmadiyah Indonesia berpusat di Yogyakarta, sedangkan Jemaat Ahmadiyah Indonesia berkantor pusat di Parung Bogor.

Jamaat Ahmadiyah Indonesia memeroleh status hukum pada 13 Maret 1953 dari Departemen Kehakiman (Departemen Kehakiman) melalui SK Nomor J.A/5/23/13. Agar sejalan dengan UU Nomor 8/1985 tentang Ormas, pada 1989 Ahmadiyah

melakukan beberapa perubahan ketetapan penting, termasuk menjadikan Pancasila sebagai dasar organisasi. Oleh karena itu, melalui Peraturan Umum Sosial Politik 1993, Kementerian Dalam Negeri menyatakan bahwa organisasi Ahmadiyah sesuai dengan UU No. 8/1985 dan, dengan demikian, keberadaannya juga legal.[8]

Sejak kehadirannya di Indonesia, Ahmadiyah mengalami penerimaan dan juga penolakan. MUI sudah dua kali mengeluarkan fatwa tentang Ahmadiyah. Fatwa pertama dikeluarkan pada 1 Juni 1980, menyatakan bahwa Jemaat Ahmadiyah berada di luar Islam dan sesat. Fatwa ini didasarkan pada sembilan buku yang dibicarakan Ahmadiyah. Tapi menurut Ahmadiyah Indonesia, MUI tidak pernah menyebut judul buku tersebut untuk Ahmadiyah Indonesia. Selain itu, pada 1984, MUI juga mengingatkan bahwa Ahmadiyah berbahaya bagi ketertiban negara dan kedamaian.[9] Fatwa pertama ini tidak banyak mendapat perhatian dari pemerintah pusat pada saat itu karena pemerintah lebih menekankan pada keharmonisan hidup masyarakat Indonesia melalui slogan "Trilogi Kerukunan Umat Beragama " sekalipun berarti harus menekan kebebasan berbicara. Oleh karena itu, komunitas Ahmadiyah tidak mengalami jumlah kekerasan signifikan saat itu sehingga masih bisa berkembang dan melakukan kegiatan keagamaan mereka tanpa kesulitan.

Fatwa yang kedua dikeluarkan pada 29 Juli 2005 pada Musyawarah Nasional MUI VII menegaskan fatwa pertama MUI tentang penempatan Ahmadiyah sebagai aliran sesat, Umat Islam yang bergabung didalamnya dianggap kafir. Mereka yang sudah di Ahmadiyah disarankan untuk kembali lagi ke Islam yang benar. Pemerintah memiliki kewajiban untuk melarang

---

8 Nina Mariani Noor, *Ahmadi Women Resisting Fundamentalist Persecution: A Case Study on Active Group Resistance in Indonesia* (Genève: Globethics.net, 2018), 69.

9 Himpunan Fatwa MUI

Ahmadiyah.[10] Dalam fatwa ini, MUI berupaya memengaruhi dan membujuk pemerintah agar mengakomodasi fatwa ini dan membubarkan Ahmadiyah.

Setelah keluar fatwa kedua MUI ini, rentetan peristiwa kekerasan dan persekusi menimpa Komunitas Ahmadiyah. Akhirnya, pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri, Kementrian Agama dan Kejaksaan Agung mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Nomor 3/2008, Nomor KEP-033/A/JA/6/2008, dan Nomor 199/ 2008. Isi SKB ini memberi peringatan dan memerintahkan kepada penganut, anggota dan/atau pengurus Jemaat Ahmadiyah, sepanjang mengaku beragama Islam, untuk menghentikan penyebaran, penafsiran, dan kegiatan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran Islam, yaitu paham yang mengakui keberadaan nabi dengan segala ajarannya setelah Nabi Muhammad. SKB ini juga menghimbau kelompok lain untuk tidak melakukan kekerasan kepada komunitas Ahmadiyah.

Pengikut Ahmadiyah, melalui Pengurus Besar Jemaat Ahmadiyah Indonesia, menolak fatwa MUI tersebut dan menyatakan sebagai bagian dari muslim karena mereka mengikuti lima rukun Islam serta mengimani enam rukun iman. Perbedaan hanya terletak pada penafsiran "*khatam al-anbiya*" di mana Ahmadiyah percaya bahwa Nabi Muhammad sebagai Rasul yang utama dan Nabi Isa atau Al-Masih yang dijanjikan sudah turun dalam wujud Mirza Ghulam Ahmad (pendiri Ahmadiyah). Syahadat Ahmadiyah sama dengan syahadat muslim pada umumnya.

Ahmad Najib Burhani menganggap Ahmadiyah mirip kelompok tarekat dalam Islam. Selain mengucap syahadat sama seperti muslim lainnya, untuk bergabung ke Ahmadiyah seseorang wajib berbaiat seperti lazimnya orang yang mau bergabung ke dalam kelompok tarekat. Jika dalam tarekat

10 Keputusan Fatwa Majelis Ulama Indonesia, No. 11/MUNAS VII/ MUI/15/2005.

ada mursyid maka dalam Ahmadiyah ada 'khalifah' yang kedudukannya seperti mursyid yang harus ditaati oleh seluruh anggota. Hubungan 'Khalifah' dan 'ahmadi' seperti hubungan mursyid dan murid tarekat. Bahkan lebih dari itu, hubungan keduanya bisa lebih personal karena seorang ahmadi dapat mengkonsultasikan masalah pribadi mereka kepada Khalifah.[11]

Sejak Reformasi, Ahmadiyah mengalami persekusi dan diskriminasi sebagai warga negara, baik dilakukan oleh kelompok muslim lain maupun pemerintah: mulai dari penyerangan markas mereka di Parung Bogor pada 2005 hingga penyegelan masjid di Depok sampai sekarang. Beberapa kelompok Ahmadiyah di beberapa provinsi juga mengalami diskriminasi dalam hak-hak administrasi yang seharusnya mereka nikmati sebagai warga negara. Misalnya, warga Manislor Jawa Barat sempat mengalami kesulitan untuk mendapatkan e-KTP. Mereka baru mendapatkan e.KTP di akhir 2018 setelah melalui perjuangan yang terjal dan panjang.

Syiah

Keberadaan Syiah di Indonesia bisa ditelusuri sejak awal kedatangan Islam di Nusantara. Banyak budaya atau tradisi khas Syiah sampai sekarang tidak hanya dipraktikkan oleh komunitas Syiah tapi juga oleh masyarakat Indonesia yang Sunni. Contohnya adalah praktik perayaan 10 Muharram untuk memeringati kematian Husain bin Ali, cucu Nabi Muahmmad, dan tradisi Tabot di Bengkulu.[12]

Ada dua Organisasi Syiah yang banyak dikenal di Indonesia: IJABI (Ikatan Jamaah Ahlul Bait Indonesia) dan ABI (Ahlul Bait Indonesia). Ikatan Jamaah Ahlul Bait Indonesia (IJABI)

11 Burhani, *Menemani Minoritas*, 101.

12 Moh Hasyim, "Shia: Its History and Development in Indonesia, "*Analisa: Journal of Social Science and Religion* 19, No. 2 (December 7, 2012): 147–158, diakses 31/12/2020, https://blasemarang.kemenag.go.id/journal/index.php/analisa/article/view/162.

merupakan ormas Islam yang berdiri pada 1 Juli 2000 di Gedung Asia Afrika Bandung. Pimpinan IJABI saat itu adalah Dr. KH. Jalaluddin Rakhmat, M.Sc, salah seorang intelektual muslim terkemuka di Indonesia. Tujuan pendirian IJABI adalah untuk menghimpun para pencinta, dari berbagai mazhab, keluarga Nabi Muhammad.[13] IJABI mempunyai lima pilar, yaitu Islam rasional dan spiritual, nonsektarianisme, 'dahulukan akhlak di atas fikih', Islam pluralis, Islam madani, dan pembelaan terhadap kaum lemah (*mustadh'afin*).[14] Dalam aktivitasnya, IJABI menyampaikan pesan mengenai pentingnya akhlak di atas fikih serta pluralisme.[15]

Sementara itu, Ahlul Bait Indonesia berkantor pusat di Jakarta dan memiliki cabang yang menyebar di seluruh Indonesia.[16] Ketua Dewan Syura Ahlul Bait Indonesia (ABI), Umar Shahab, menegaskan bahwa warga Syiah bukanlah minoritas di Indonesia. Menurutnya, pengikut Syiah adalah bagian yang tak terpisahkan dari keseluruhan umat Islam di Indonesia.[17] Walaupun secara resmi tidak ada data mengenai berapa jumlah pengikut Syiah di Indonesia, tapi ada yang mengatakan jumlah mereka 1-2 juta hingga 5 juta orang.

Pengikut Syiah tersebar di penjuru Nusantara dan memiliki beberapa pesantren dan yayasan. Salah satu komunitas Syiah yang besar berada di Sampang Madura dan Bangil. Seperti halnya Ahmadiyah yang mendapat fatwa sesat dari MUI, Syiah juga mengalami nasib serupa. MUI Jawa Timur mengeluarkan Fatwa Nomor Kep-01/SKF-MUI/JTM/2012, 21 Januari 2012 yang mengukuhkan dan menetapkan sejumlah keputusan

13 "Tentang Kami," *IJABI*, diakses 31/12/ 2020, http://www.ijabi.or.id/tentang-kami.html.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

16 "Ahlulbait Indonesia – |Keadilan, Kemanusiaan & Persaudaraan," diakses 6/12/2020, https://www.ahlulbaitindonesia.or.id/berita/.

17 Mohammad Bernie, "Ahlulbait Indonesia: Warga Syiah Bukan Minoritas di Indonesia," *tirto.id*, diakses 3/1/2021, https://tirto.id/ahlulbait-indonesia-warga-syiah-bukan-minoritas-di-indonesia-emxw.

MUI Daerah. Salah satu keputusan menyatakan bahwa ajaran Syiah Imamiyah atau Itsna Asyariah (Mazhab Ahlul Bait) serta ajaran-ajaran yang mempunyai kesamaan dengan paham Syiah Imamiyah atau Itsna Asyariah adalah sesat dan menyesatkan, dan penggunaan istilah Ahlul Bait untuk pengikut Syiah adalah bentuk pembajakan kepada Ahlul Bait Rasulullah. Pemerintah Provinsi Jawa Timur juga mengeluarkan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 55/2012 yang menyatakan Syiah sebagai "Ajaran Aliran Sesat".[18]

Selain itu, Syiah juga mendapatkan perlawanan dari muslim lainnya melalui suatu gerakan Aliansi Nasional Anti Syiah (ANNAS) yang dideklarasikan di Bandung. Gerakan yang diikuti berbagai elemen masyarakat dan ormas-ormas Islam di seluruh Indonesia ini menuntut dikeluarkannya fatwa sesat terhadap Syiah oleh MUI pusat. Mereka juga menuntut kepada pemerintah Indonesia agar melarang ajaran Syiah dan membubarkan ormas Syiah secara nasional.[19]

Dari uraian di atas, kita mengetahui bahwa Ahmadiyah dan Syiah sudah ada di Indonesia sejak sebelum masa kemerdekaan dan pengikutnya adalah warga negara Indonesia yang mematuhi peraturan dan memenuhi kewajibannya sebagai warga negara. Mereka adalah bagian dari warga negara Indonesia dan sudah berakar dan tumbuh di Indonesia sejak lama. Akan tetapi, karena satu dan lain hal kedua kelompok kerap menjadi sasaran serangan, diskriminasi, dan persekusi.

---

18 "8 Tahun Di Pengungsian, Warga Syiah Sampang Berharap Pulang," *Benar News*, diakses 3/1/ 2021, https://www.benarnews.org/indonesian/berita/syiah-sampang-05192020164211.html.

19 Rifa'i Abubakar, Syamsul Anwar, dan Haedar Nashir, "Gerakan Syi'ah Mempertahankan Eksistensinya Dalam Konstelasi Politik Keagamaan Di Indonesia," *Jurnal Komunikasi dan Pendidikan Islam* 7, No. 1 (June 2018): 115–138.

Pencatatan Pernikahan bagi Warga Ahmadiyah dan Syiah

Pernikahan bagi muslim di Indonesia wajib didaftarkan di Kantor Urusan Agama untuk mendapatkan keabsahan. Pernikahan yang terdaftar secara resmi akan membawa konsekuensi administratif lainnya, yaitu Kartu Keluarga, Akte Kelahiran bagi anak hasil pernikahan dan Kartu Tanda Penduduk. Akte kelahiran merupakan dokumen penting bagi seorang anak untuk mendaftar sekolah dan mengakses layanan publik lainnya.

Pernikahan muslim yang hanya dilakukan secara agama tetapi tidak terdaftar di Kantor Urusan Agama berdampak, di antaranya, pada kesulitan anak hasil pernikahan tersebut untuk mendapatkan akte kelahiran karena harus melampirkan Surat Nikah yang dikeluarkan oleh KUA setempat. Pernikahan yang hanya sah secara agama ini banyak dilakukan oleh muslim di Indonesia, dan biasanya disebut dengan nikah siri. Banyak masalah kependudukan dan administrasi yang dialami oleh anak dari pernikahan ini.

Berdasarkan penelitian yang saya lakukan ke dua komunitas muslim Ahmadiyah dan Syiah, saya menemukan bahwa kedua komunitas tersebut, sebagai warga negara Indonesia, melakukan pernikahan secara resmi dengan mencatatkan pernikahan di KUA terdekat dengan domisili mereka. Bagi komunitas Ahmadiyah, mematuhi peraturan dan undang-undang negara adalah keharusan. Oleh karena itu, hampir tidak ada pernikahan dalam komunitas mereka yang tidak dicatatkan ke KUA. Bagi warga Syiah, pernikahan juga harus legal secara hukum negara Indonesia.

Komunitas Syiah secara umum tidak pernah mengalami kesulitan ketika mendaftarkan pernikahan mereka di KUA. Tidak ada pertanyaan mengenai ormas keagamaan atau aliran keagamaan apa yang mereka ikuti ketika mendaftarkan pernikahan mereka. Mereka menjalani prosedur pendaftaran

pernikahan seperti muslim lainnya. Hanya saja, komunitas Syiah dari Sampang yang terusir dari tempat tinggal mereka dan sampai sekarang masih tinggal di rusun Sidoarjo, terpaksa melakukan pernikahan secara agama (*nikah sirri*). Tetapi, mereka akhirnya bisa mendaftarkan pernikahan secara resmi dan mendapatkan surat nikah. [20]

Bagi warga Ahmadiyah, terutama Jemaat Ahmadiyah Indonesia, secara nasional anggota mereka tidak mengalami kesulitan dalam melakukan pendaftaran pernikahan ke KUA. Akan tetapi di dua kabupaten di Jawa Barat, mereka pernah mengalami kesulitan dalam melakukan pendaftaran pernikahan di KUA. Pada kasus tersebut, warga Ahmadiyah yang hendak mendaftarkan pernikahan di KUA tidak diterima di seluruh KUA di Kabupaten Kuningan. Hal ini terjadi karena adanya Peraturan Gubernur Nomor 12/2011 tentang pelarangan Jemaat Ahmadiyah di Jawa Barat yang diikuti oleh Peraturan Bupati Kuningan mengenai Ahmadiyah di Kuningan. Warga Ahmadiyah dianggap bukan muslim dan, oleh karena itu, mereka tidak dapat mendaftarkan pernikahan mereka di KUA di Kabupaten Kuningan. Mereka dapat mendaftarkan pernikahan jika menandatangani surat pernyataan keluar dari Ahmadiyah dan kembali menjadi muslim. Mereka tentu saja tidak bersedia melakukan hal tersebut karena mereka adalah muslim. Hal ini terjadi dalam selama periode 2000 sampai 2018.

Akibat penolakan pelayanan pencatatan pernikahan ini, anggota Jamaah Ahmadiyah di Kuningan memilih mendaftarkan pernikahan mereka di luar Kabupaten Kuningan, seperti Cirebon atau Jakarta. Berbagai cara mereka tempuh untuk mendaftarkan pernikahan mereka secara resmi di KUA. Dari wawancara yang saya lakukan, beberapa pasangan ada yang memilih pindah

20 Media Madura, "21 Pasangan Siri Warga Syiah Sampang Akhirnya Punya Surat Nikah," *Media Madura*, 23/2/ 2018, diakses 15/9/ 2020, https://mediamadura.com/2018/02/23/21-pasangan-siri-warga-syiah-sampang-akhirnya-punya-surat-nikah/.

menikah di Cirebon ikut keluarga kerabat dengan menumpang Kartu Keluarga; ada yang pindah nikah ikut pihak suami di luar Kabupaten. Untuk pasangan sesama warga Kabupaten Kuningan, mereka memilih menikah di Jakarta melalui jasa penghubung di Jakarta.

Pernikahan yang dilakukan bukan di domisili KTP tentunya bukanlah hal yang mudah dan mengalami beberapa hambatan juga. Mereka harus mengurus surat pindah. Ada yang namanya diikutkan ke Kartu Keluarga saudara. Ada yang mengalami perubahan data diri juga. Masalah lain yang muncul adalah ketika beberapa pasangan Ahmadi menikah, mereka mendaftarkan pernikahan mereka di Jakarta melalui seorang penghubung. Mereka mendapatkan Akta Nikah, tetapi beberapa tahun kemudian baru diketahui ternyata Akta Nikah yang mereka dapatkan ASPAL alias 'Asli tapi palsu'. Akhirnya, pada 2019 beberapa pasangan tersebut mendaftarkan isbat nikah ke Pengadilan Agama Kuningan.

Selain itu, pasangan yang pindah KTP ke kabupaten lain karena alasan menikah tidak dapat langsung pindah kembali ke domisili awal dan ini menjadi penghalang bagi mereka untuk mengakses layanan kesehatan yang ada. Ketika pasangan tersebut mempunyai anak, ibu hamil tidak mendapatkan jaminan persalinan yang seharusnya mereka terima. Jaminan persalinan merupakan layanan melahirkan gratis di Puskesmas sesuai dengan KTP yang dimiliki ibu hamil. Di sini, mereka kehilangan lagi hak atas layanan publik yang disediakan pemerintah.

Pencatatan Pernikahan menurut Undang-undang

Pencatatan pernikahan sebagai hak administrasi warga negara diatur dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 20/2019 tentang Pencatatan Pernikahan yang diterbitkan oleh Kementerian Agama. PMA ini ditetapkan Menteri Agama Lukman Hakim Saifuddin pada 30 September 2019 di Jakarta, diundangkan

oleh Dirjen PP Kemenkumham Widodo Ekatjahjana pada 30 September 2019, dan dicatatkan dalam Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1118.[21] Peraturan ini dibuat untuk melaksanakan tertib administrasi, transparansi dan kepastian hukum dalam pelaksanaan pernikahan secara agama Islam.

PMA Nomor 20/2019 mengatur tentang prosedur pencatatan pernikahan mulai dari pendaftaran kehendak nikah, pemeriksaan dokumen kehendak nikah, penolakan kehendak nikah, pengumuman kehendak nikah, perjanjian perkawinan, pelaksanaan pencatatan nikah hingga penyerahan Buku Nikah. PMA ini juga mengatur tentang pernikahan campur (beda kewarganegaraan, bukan agama), pencatatan nikah di luar negeri, pencatatan rujuk, dan sarana pernikahan. Selain itu, PMA tersebut juga mengatur tata cara penulisan formulir dan dokumen pernikahan, legalisasi dan penerbitan duplikat buku nikah, pencatatan perubahan status, pengamanan dokumen, hingga pelaporan dan supervisi pencatatan nikah dan rujuk.

PMA ini mengatur lebih detail pencatatan pernikahan dalam Pasal 2 (1): pernikahan antara seorang laki-laki dan seorang perempuan beragama Islam dicatat dalam Akta Nikah. Pencatatan Pernikahan dalam Akta Nikah dilakukan oleh Kepala KUA Kecamatan atau PPN LN.

Proses pendaftaran kehendak nikah dilakukan secara tertulis dengan mengisi formulir permohonan dan melampirkan beberapa dokumen sebagai berikut:

1. Surat pengantar nikah dari desa/kelurahan tempat tinggal calon pengantin;
2. Foto kopi akta kelahiran atau surat keterangan kelahiran yang dikeluarkan oleh desa/kelurahan setempat;
3. Foto kopi kartu tanda penduduk/resi surat keterangan telah melakukan perekaman kartu tanda penduduk

21 "PMA 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Pernikahan | Jogloabang," diakses 14/12/2020, https://www.jogloabang.com/budaya/pma-20-2019-pencatatan-pernikahan.

elektronik bagi yang sudah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau sudah pernah melangsungkan nikah;
4. Foto kopi kartu keluarga;
5. Surat rekomendasi nikah dari KUA Kecamatan setempat bagi calon pengantin yang melangsungkan nikah di luar wilayah kecamatan tempat tinggalnya;
6. Persetujuan kedua calon pengantin;
7. Izin tertulis orang tua atau wali bagi calon pengantin yang belum mencapai usia 21 (dua puluh satu) tahun;
8. Izin dari wali yang memelihara atau mengasuh atau keluarga yang mempunyai hubungan darah atau pengampu, dalam hal kedua orang tua atau wali sebagaimana dimaksud dalam huruf g meninggal dunia atau dalam keadaaan tidak mampu menyatakan kehendaknya;
9. Izin dari pengadilan, dalam hal orang tua, wali, dan pengampu tidak ada;
10. Dispensasi dari pengadilan bagi calon suami yang belum mencapai usia sesuai dengan ketentuan UU Nomor 1/1974 tentang Perkawinan;
11. Surat izin dari atasan atau kesatuan jika calon mempelai berstatus anggota tentara nasional Indonesia atau kepolisian Republik Indonesia;
12. Penetapan izin poligami dari pengadilan agama bagi suami yang hendak beristri lebih dari seorang;
13. Akta cerai atau kutipan buku pendaftaran talak atau buku pendaftaran cerai bagi mereka yang perceraiannya terjadi sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama; dan
14. Akta kematian atau surat keterangan kematian suami atau istri dibuat oleh lurah atau kepala desa atau pejabat setingkat bagi janda atau duda ditinggal mati.

Dari persyaratan yang ada tersebut, tidak ada satupun yang mensyaratkan surat pernyataan sebagai muslim atau pernyataan

lainnya. KTP sudah cukup menunjukkan agama yang dianut oleh calon pengantin. Seperti yang sudah dijelaskan di atas, pernikahan muslim dicatatkan di KUA sedangkan pernikahan nonmuslim di Kantor Catatan Sipil (KCS).

Karena warga Ahmadiyah dan Syiah menyebutkan Islam dalam kolom agama di KTP, tidak ada alasan untuk menolak pencatatan pernikahan mereka di KUA. Jika terjadi penolakan, berarti terjadi pelanggaran terhadap undang-undang yang berlaku dan tentu saja ini bentuk pelanggaran terhadap hak warga negara.

Hak Administrasi sebagai Hak Asasi Manusia

Hak warga negara adalah suatu kewenangan yang dimiliki oleh warga negara guna melakukan sesuatu sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kata lain, hak warga negara merupakan suatu keistimewaan yang menghendaki agar warga negara diperlakukan sesuai keistimewaan tersebut. Menurut Ketetapan MPR Nomor XVII/1998 maupun peraturan perundang-undangan lainnya, HAM pada dasarnya meliputi (1). Hak untuk hidup, mempertahankan dan meningkatkan taraf kehidupan; (2). Hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang syah; (3). Hak mengembangkan diri; (4). Hak keadilan; (5). Hak kemerdekaan/kebebasan; (6). Hak atas kebebasan Informasi; (7). Hak keamanan; dan (8) Hak kesejahteraan.[22] Negara berkewajiban menjamin pemenuhan hak-hak ini bagi semua warga negara.

Pengertian warga negara sering tidak merujuk pada manusia sebagai subjek yang bebas dan otonom; ia kerap mengacu pada manusia lain berdasarkan kesamaan dalam hal agama, bahasa, etnisitas atau golongan. Dengan demikian, dalam

22 Johan Yasin, "Hak Azasi Manusia Dan Hak Serta Kewajiban Warga Negara Dalam Hukum Positif Indonesia," *Syiar Hukum* 11, no. 2 (2009): 9–10, diakses 13/12/2020, https://www.neliti.com/publications/25229/hak-azasi-manusia-dan-hak-serta-kewajiban-warga-negara-dalam-hukum-positif-indon.

statusnya sebagai warga negara, hak asasi yang melekat pada diri manusia menjadi hak yang secara politis hanya terdistribusi pada sekelompok orang. Dalam pengertian ini, pengikut Ahmadiyah dan Syiah tidak diperlakukan sebagai subjek yang memiliki kebebasan. Artinya, mereka diposisikan semata-mata sebagai bagian yang membentuk keseluruhan, yaitu kepingan dari kumpulan yang membentuk entitas bangsa.[23] Sebagai negara demokrasi, Indonesia masih mengadopsi pendekatan "apropriasi" atau dikotomi mayoritas-minoritas sehingga dalam menyikapi perbedaan yang ada negara lebih sering menerapkan kebijakan yang utilitaristik (berpihak pada kebahagiaan kebanyakan orang—*ed.*) .[24]

Agamben, dalam bukunya *Homosacer: Sovereign Power and Bare Life*, menyebutkan bahwa hubungan politik negara dan individu adalah penelantaran (*abandonment*). Artinya, hubungan negara dan individu bukan berdasar pada perlindungan dan pelayanan, melainkan inklusi sekaligus eksklusi. Negara menerapkan bermacam kewajiban, aturan, larangan kepada semua warga negara sekaligus menelantarkan warga negara. Pendekatan ini terutama menimpa kelompok minoritas ketika hukum tidak hadir untuk melindungi keselamatan mereka saat mengalami kekerasan; negara juga bersikap diskriminatif dengan menerapkan standar yang berbeda bagi mereka dalam mengakses pelayanan publik.[25] Hal ini terjadi pada kelompok Ahmadiyah dan Syiah sebagai kelompok minoritas ketika mereka menghadapi diskriminasi dalam layanan publik dan juga harus memenuhi standar dan persyaratan yang lebih berat dibanding kelompok lainnya.

Problem yang dihadapi pengikut Ahmadiyah di Jawa Barat, sebagaimana dijelaskan di atas, menunjukkan bahwa persoalan

23 Fitria Sumarni (ed.), *Perjuangan Belum Berakhir: Membela Hak Konstitusional Muslim Ahmadiyah*, (Jakarta: Neratja Press, 2019), 18.

24 *Ibid.*, 20.

25 Ibid., 22.

pelanggaran Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan (KBB) dan diskriminasi terhadap kelompok minoritas di Indonesia ternyata tidak hanya berupa pengurangan atau penghilangan hak-hak beragama atau berkeyakinan, tapi juga pelaksanaan aktivitas keagamaan di ruang publik. Pelanggaran tersebut juga berdampak pada berkurang atau hilangnya akses kelompok tersebut terhadap layanan publik yang adil dan setara. Aparatus birokrasi sering bertindak diskriminatif dalam layanan publik terhadap kelompok minoritas.[26] Data di atas membuktikan bahwa sektor layanan publik yaitu bidang administrasi kependudukan dan perkawinan, kurang bersahabat bagi kelompok minoritas.[27]

Selain itu, pencatatan pernikahan yang terpaksa dilakukan di kabupaten lain dengan pindah Kartu Keluarga memicu manipulasi data. Akibatnya, banyak perempuan dan anak dari komunitas Ahmadiyah rentan menjadi korban diskriminasi dalam layanan publik. Mereka berada pada posisi minoritas yang berlapis-lapis; selain sebagai perempuan dan anak, mereka juga bagian kelompok minoritas mereka sendiri.

Tindakan-tindakan diskriminatif oleh aparatur pemerintah berupa penolakan pelayanan pencatatan pernikahan yang terjadi kepada sebagian warga Ahmadiyah telah mengabaikan sejumlah peraturan perundang-undangan di bawah Konstitusi, yaitu *pertama*, UU No. 39/1999 tentang HAM, Pasal 3 (ayat 3): "Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi". *Kedua*, UU No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 3: "Tujuan pelayanan publik adalah terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik".

---

26 Subhi Azhari, Alamsyah M Djafar, dan Abi S Nugroho, "Policy Brief: Layanan Adminduk bagi Kelompok Minoritas", The Wahid Institute, 2014.

27 Azhari, Djafar, dan Nugroho, "Policy Brief: Layanan Adminduk bagi Kelompok Minoritas," 4.

Asas-asas tersebut juga ditegaskan dalam UU Nomor 25/2009, Pasal 4, yang menyatakan bahwa asas pelayanan publik antara lain adalah kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan.[28] Layanan publik yang dimaksud dalam UU tersebut, mencakup, di antaranya, administrasi kependudukan seperti pendaftaran dan penerbitan e-KTP, Kartu Keluarga, Akta Kelahiran, dan Akta Kematian, serta pencatatan mutasi dan layanan pengelolaan data penduduk. Pelayanan publik seharusnya tidak diskriminatif terhadap semua warga Negara, apapun etnis, agama dan golongan mereka.

Refleksi

Pernikahan adalah sebuah momen penting dalam kehidupan manusia dan merupakan hak asasi bagi setiap warga negara. Kesulitan yang dihadapi anggota kelompok minoritas muslim dalam pencatatan pernikahan secara resmi, semisal ditolak atau tidak dilayani di KUA, tentu saja mencederai Konstitusi dan juga melanggar HAM dalam pemenuhan hak administrasi bagi warga negara.

Pelayanan pencatatan pernikahan yang diskriminatif terhadap kelompok minoritas berdampak bukan hanya pada pengurangan atau penghilangan akses mereka terhadap hak administrasi, tetapi juga akses mereka pada layanan publik lainnya, seperti pendidikan, kesehatan dan ekonomi. Hal ini secara langsung akan memengaruhi pemenuhan hak asasi manusia dan kesejahteraan mereka sebagai warga negara Indonesia.

Negara, sebagai penyedia layanan publik, seharusnya memberikan layanan yang setara kepada seluruh warga negaranya. Layanan pencatatan pernikahan yang disediakan

28 *Ibid.*, 6.

oleh negara bagi muslim yang hendak menikah melalui KUA seyogianya dilaksanakan sesuai prinsip keadilan dan kesetaraan bagi semua warga negara. Proses dan prosedur seharusnya mengacu pada peraturan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tanpa menambah dengan persyaratan lain yang tidak sesuai dengan Konstitusi, apapun alasannya. Selain itu, peraturan yang bertentangan dengan Konstitusi, sebagai bentuk perundang-perundangan paling tinggi, sudah waktunya dicabut dan diganti.[]

Daftar Pustaka

Artikel dan Buku

Abubakar, Rifa'i, Syamsul Anwar, dan Haedar Nashir. "Gerakan Syi'ah Mempertahankan Eksistensinya Dalam Konstelasi Politik Keagamaan Di Indonesia." *Jurnal Komunikasi dan Pendidikan Islam* 7, no. 1, June 2018.

Anam, Choirul. *Upaya Negara Menjamin Hak-Hak Kelompok Minoritas di Indonesia: Sebuah Laporan Awal*. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), 2016.

Azhari, Subhi, Alamsyah M Djafar, dan Abi S Nugroho. "Policy Brief: Layanan Adminduk bagi Kelompok Minoritas." The Wahid Institute, 2014.

Bernie, Mohammad. "Ahlulbait Indonesia: Warga Syiah Bukan Minoritas di Indonesia." *tirto.id*. Diakses 3/1/2021. Https://tirto.id/ahlulbait-indonesia-warga-syiah-bukan-minoritas-di-indonesia-emxw.

Burhani, Ahmad Najib. *Menemani Minoritas: Paradigma Islam tentang Keberpihakan dan Pembelaan kepada Yang Lemah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2019.

Hasyim, Moh. "Shia: Its History and Development in Indonesia." *Analisa: Journal of Social Science and Religion* 19, no. 2, 7 Desember 2012. Diakses 31/12/ 2020.Https://blasemarang.kemenag.go.id/journal/index.php/analisa/article/view/162.

Madura, Media. "21 Pasangan Siri Warga Syiah Sampang Akhirnya Punya Surat Nikah." *Media Madura*, 23 Februari 2018. Diakses 15/9/2020. Https://mediamadura.com/2018/02/23/21-pasangan-siri-warga-syiah-sampang-akhirnya-punya-surat-nikah/.

Noor, Nina Mariani. *Ahmadi Women Resisting Fundamentalist Persecution: A Case Study on Active Group Resistance in Indonesia*. Genève: Globethics.net, 2018.

OHCHR. "Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation." United Nations New York & Geneva, 2010.

Sumarni, Fitria (ed.). *Perjuangan Belum Berakhir: Membela Hak Konstitusional Muslim Ahmadiyah*. Jakarta: Neratja Press, 2019.

Yasin, Johan. "Hak Azasi Manusia Dan Hak Serta Kewajiban Warga Negara Dalam Hukum Positif Indonesia." *Syiar Hukum* 11, no. 2, (2009). Diakses 13/12/ 2020. Https://www.neliti.com/publications/25229/hak-azasi-manusia-dan-hak-serta-kewajiban-warga-negara-dalam-hukum-positif-indon.

Sumber Elektronik dan Internet

"8 Tahun Di Pengungsian, Warga Syiah Sampang Berharap Pulang." *Benar News*. Diakses 3/1/2021. Https://www.benarnews.org/indonesian/berita/syiah-sampang-05192020164211.html.

"Ahlulbait Indonesia – | Keadilan, Kemanusiaan & Persaudaraan." Diakses 6/12/2020. Https://www.ahlulbaitindonesia.or.id/berita/.

"PMA 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Pernikahan | Jogloabang." Diakses 14/12/2020.Https://www.jogloabang.com/budaya/pma-20-2019-pencatatan-pernikahan.

"Tentang Kami." *I J A B I*. Diakses 31/12/2020. Http://www.ijabi.or.id/tentang-kami.html.

BAB III

PROBLEMATIKA ISBAT NIKAH:
Dualisme Kepentingan dan Perlindungan Terhadap Perempuan dan Anak dalam Legalisasi Poligami Siri

Euis Nurlaelawati

Merujuk ketentuan fikih, sebuah pernikahan dianggap sah jika telah memenuhi syarat dan rukun-rukunnya, yaitu ijab (penyerahan) yang diucapkan oleh wali dari pihak calon istri, kabul (penerimaan) yang diucapkan oleh pihak laki-laki, kehadiran saksi, dan mahar.[1] Ijab dan kabul harus memenuhi syarat kejelasan, keselarasan, dan kesinambungan. Wali yang mengucapkan ijab juga harus memenuhi syarat, seperti memiliki kesamaan agama. Para ulama berbeda pandangan dalam menetapkan syarat-syarat yang harus dipenuhi saksi. Intinya, saksi harus mampu mendengar dan terdiri dari dua orang laki-laki atau satu laki-laki dan dua orang perempuan.[2]

1 Abu Zahrah, *al-Ahwal al-Syakhsiyyah*, cet.ke-2, (Egypt: Dar al-Fikr, 1957).

2 'Abd al-Rahman Al-Jaziri, *al-Fiqh ala al-Madzahib al-Arba`a,* (Mesir: Dar al-Fikr, t.t), 12-14.

Fikih tidak mengatur tentang keharusan pencatatan perkawinan. Namun, perkembangan zaman dan kompleksitas kehidupan mendorong pernikahan harus dicatat oleh otoritas negara. Meskipun tidak ada satupun kelompok ulama menegaskan tentang pentingnya pencatatan, ulama Maliki berpendapat bahwa saksi bisa dihadirkan setelah akad diucapkan dan bertugas mengumumkan pernikahan yang ia saksikan. Hal ini dapat dijadikan pijakan tentang pentingnya pencatatan di zaman sekarang.[3]

Undang-undang atau peraturan yang dikeluarkan oleh beberapa negara muslim secara umum memperkenalkan pencatatan perkawinan. Namun, prinsip-prinsip yang digunakan untuk membuat aturan itu efektif berbeda-beda dari satu negara ke negara muslim lainnya. Beberapa negara secara jelas mengatur tentang status atau posisi pencatatan tersebut; apakah pencatatan merupakan syarat administrasi saja atau syarat sahnya perkawinan secara agama. Beberapa negara bahkan mengatur tentang sanksi atas pelanggaran terhadap aturan pencatatan.

Seperti negara-negara muslim lainnya, Indonesia juga mengatur pencatatan pernikahan yang berlaku bagi warga Indonesia, baik muslim maupun nonmuslim. Bagi muslim, pencatatan dilakukan oleh penghulu atau Pegawai Pencatat Nikah (PPN) di KUA. Ada dua ketentuan lain yang mengatur mekanisme pencatatan, yaitu ketentuan isbat nikah dan ijin pernikahan poligami. Isbat nikah merupakan ketentuan bagi penyelesaian pernikahan yang tidak tercatat, yang penetapannya dapat diajukan ke Pengadilan Agama. Isbat nikah yang dikeluarkan Pengadilan Agama menjadi sandaran bagi Pegawai Pencatat Nikah di KUA untuk mengeluarkan Akta Nikah bagi pemohon penetapan tersebut.

---

3 Abu Zahrah, *al-Ahwal al-Syakhsiyyah*, 59-60. Untuk pembahasan lebih detail tentang hal ini, lihat Khaeruddin Nasution, *Status Wanita di Asia Tenggara: Studi terhadap Perundang-Undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia,* (Jakarta: INIS, 2002).

Adanya ketentuan isbat nikah dipahami dan disikapi menarik dalam praktik pernikahan, terutama kaitannya dengan pernikahan di bawah umur dan poligami. Indonesia mengatur bahwa pernikahan bisa dilakukan hanya oleh pasangan yang telah memenuhi ketentuan usia minimum, yaitu 16 tahun untuk perempuan dan 19 tahun untuk laki-laki, jika merujuk pada ketentuan sebelum keluarnya UU Nomor 16/2019 yang mengubah usia mininum perkawinan menjadi 19 tahun, baik bagi laki-laki maupun perempuan. Indonesia juga mengatur bahwa pasangan yang belum memenuhi ketentuan usia minimum, tetapi karena beberapa alasan mendesak ingin melangsungkan pernikahan, dapat mengajukan permohonan dispensasi ke Pengadilan Agama. Menariknya, banyak pasangan di bawah umur memilih tidak mengajukan dispensasi dan melakukan pernikahan siri dan di saat tertentu ketika sudah mencapai usia minimum secara hukum mereka mengajukan permohonan isbat nikah. Selain itu, ada praktik lain yang menarik terkait dengan isbat nikah, yaitu praktik pernikahan poligami yang tidak diajukan ijinnya dan dilakukan secara siri yang kemudian diajukan isbatnya ke Pegadilan Agama.

Bab ini memaparkan dan mengkaji praktik isbat nikah poligami dan melihat perdebatan serta sikap para hakim dalam merespons hal tersebut, termasuk argumen kemaslahatan dan kemudaratan yang mereka pakai dengan merujuk pada konsep pemenuhan hak asasi manusia. Dalam konteks ini, norma hukum poligami juga dipaparkan dalam kaitannya dengan ketentuan ijin dan isbat nikah. Bab ini juga memberikan refleksi dan kritik terhadap pemahaman para hakim tentang alasan pengabulan permohonan ijin atau isbat nikah poligami. Refleksi dan kritik tersebut berguna untuk para pegawai KUA dan penyuluh yang menangani isu-isu hukum keluarga Islam.

Pencatatan Pernikahan

Indonesia sudah mengatur keharusan pencatatan pernikahan

sejak masa-masa awal kemerdekaan. Pada 1964, pemerintah memperjelas ketentuan ini dengan mengeluarkan UU Nomor 22/1964 tentang Pencatatan Pernikahan. Pada 1974, pengaturan tersebut diperkuat dengan keluarnya UU Nomor 1/1974, yang kemudian diperkuat lagi dengan keluarnya Kompilasi Hukum Islam (KHI) pada 1991. KHI mengatur bahwa perkawinan yang tidak terdaftar tidaklah sah dan tidak mendapat perlindungan hukum dari negara. Meskipun demikian, KHI difahami menawarkan dua keabsahan; keabsahan negara dan keabsahan agama.[4] Dalam hal ini, KHI dan UU Perkawinan dianggap searah jika kita merujuk pada Pasal 2 (1) UU Perkawinan dan Pasal 5 KHI yang keduanya mengatur bahwa pernikahan dianggap sah jika dilaksanakan sesuai dengan ajaran agama dan keyakinan pasangan dan pencatatan dimaksudkan semata untuk ketertiban.[5] Perdebatan menyeruak hingga sekarang mengenai maksud ketentuan ini; apakah kedua ayat baik di dalam UU Perkawinan dan KHI tersebut saling mendukung dan harus dipahami secara utuh, atau kedua ayat ini bisa diartikan bahwa sahnya pernikahan secara agama tidak memerlukan pencatatan, yang menimbulkan pemahaman diterapkannya 'konsep validitas ganda', seperti ditegaskan dalam beberapa kajian.[6] Jika dibandingkan dengan beberapa negara muslim, Indonesia mempunyai sikap yang memang ambigu. Hal ini bisa dibaca dengan melihat ketentuan pencatatan di beberapa negara yang memosisikan secara jelas pencatatan dan mengatur ketentuan

4 Lihat Kompilasi Hukum Islam di Indonesia (KHI), Pasal 5-6.

5 Euis Nurlaelawati, *Modernization, Tradition, and Identity: Kompilasi Hukum Islam and Legal Practices in the Indonesian Islamic Courts*, (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2013). Pasal 2 (2) UU No. 1/1974, 72: 'Tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku", tapi Pasal 2 (1) menyebutkan bahwa "Perkawinan sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu". Pasal 5 (1-2) KHI: "Agar terjadi ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat", dan Pasal 6 (1-2) KHI: "Perkawinan yang dilakukan di luar pegawai pencatat nikah tidak mempunyai kekuatan hukum".

6 John Bowen, "Shari'a, State, and Social Norms in France and Indonesia", *ISIM Lectures*, (Leiden: ISIM, 2001), 10.

sanksi bagi pasangan yang mengabaikan keharusan pencatatan.[7] Ide pengaturan sanksi sudah digulirkan dan bahkan dirancang dalam draf pembaharuan dan amandemen UU Nomor 1/1974, di mana ditentukan bahwa pasangan yang gagal melakukan pencatatan diberi sanksi denda sebesar Rp 6.000.000 dan/ atau kurungan selama 6 bulan. Sayangnya, hingga saat ini draf amandemen tersebut belum memperoleh perhatian serius untuk ditetapkan sebagai Undang-Undang.

Jika ditinjau dari perspektif etika hukum internasional seperti Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, aturan tentang keharusan pencatatan pernikahan ini telah selaras dengan apa yang diinginkan oleh deklarasi tersebut. Pencatatan pernikahan ditetapkan untuk memberikan manfaat bagi kehidupan manusia dan perlindungan bagi pihak-pihak terkait yang terlibat dalam ikatan pernikahan. Dengan adanya pencatatan, baik pihak suami maupun isteri mempunyai bukti kuat atas terjadinya pernikahan. Anak yang dilahirkan dari pernikahan yang dicatat pun akan memperoleh perlindungan hukum dengan baik.

Meskipun pencatatan pernikahan diharuskan, celah hukum masih ada bagi mereka yang gagal melakukan pencatatan pernikahan melalui ketentuan isbat nikah. Pasal 7 KHI menyebutkan bahwa pernikahan yang tidak dapat dibuktikan dengan Akta Nikah dapat diajukan legalitasnya melalui

---

7 Di Pakistan, misalnya, pemerintah telah membuat sebuah aturan yang menyatakan bahwa jika aturan pencatatan pernikahan tidak ditaati maka pihak-pihak yang terlibat dalam kontrak pernikahan itu secara pasti dikenakan hukuman penjara atau denda. Namun, aturan di Pakistan menegaskan bahwa pernikahan tidak tercatat dianggap sah secara agama. Senada dengan Pakistan, Malaysia menegaskan bahwa pencatatan hanya merupakan syarat administrasi dan pernikahan tidak tercatat dianggap sah. Muslim Family Law Ordinance yang dikeluarkan pada 1961 mengharuskan adanya pencatatan pernikahan. Ulama Pakistan setuju dengan aturan ini asal tidak dijadikan sebagai syarat sahnya pernikahan. Pernikahan yang dilakukan di luar Pakistan harus dicatatkan juga dengan cara mengirimkan satu salinan surat nikah yang telah didapatkan kepada pencatat nikah. Bagi yang melanggar aturan dikenai sanksi penjara selama tiga bulan atau denda 1.000 Rupee.

permohonan isbat ke Pengadilan Agama. Namun, meskipun memberikan kesempatan pasangan-pasangan yang menikah tanpa pencatatan, KHI membatasi kebolehannya hanya pada pernikahan-pernikahan dengan kondisi tertentu seperti disebutkan dalam ayat berikutnya. Ayat tersebut menegaskan bahwa:

> (3) Isbat nikah yang dapat diajukan ke Pengadilan Agama terbatas mengenai hal-hal yang berkenaan dengan: (a) Adanya perkawinan dalam rangka penyelesaian perceraian; (b) Hilangnya Akta Nikah; (c) Adanya keraguan tentang sah atau tidaknya salah satu syarat perkawinan; (d) Adanya perkawinan yang terjadi sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan; (e) Perkawinan yang dilakukan oleh mereka yang tidak mempunyai halangan perkawinan menurut Undang-Undang No.1 Tahun 1974; dan (4) Yang berhak mengajukan permohonan isbat nikah ialah suami atau istri, anak-anak mereka, wali nikah dan pihak yang berkepentingan dengan perkawinan itu.

Ketentuan Mekanisme dan Alasan Poligami

Merujuk pada Q.S. Al-Nisa' [4]: 4, para ulama memandang bahwa pernikahan poligami dibolehkan dengan syarat suami dapat berbuat adil. Meskipun ayat tersebut menekankan pentingnya keadilan, para ulama Sunni—Malikiyah, Syafi'iyah, Hanabilah, dan Hanafiyah—menegaskan bahwa dalam poligami tidak mensyaratkan keadilan hati dan cinta. Syafi'iyah bahkan menyebutkan, keadilan dalam masalah nafkah juga tidak ditekankan.[8] Seiring perkembangan pengetahuan dan zaman, negara-negara muslim merasakan perlunya pengaturan pernikahan poligami untuk memberikan keadilan dan mendekati kesetaraan hak-hak pasangan suami istri. Tuntutan banyak pihak, terutama perempuan dan penggiat kesetaraan gender, membawa pemikiran hukum yang lebih progresif. Beberapa negara muslim, seperti Turki dan Tunisia, bahkan melarang

8 Al-Jaziri, *al-Fiqh ala al-Madzahib al-Arba'a*, vol. 4, 239. Lihat juga al-Syafi'i, *al-Umm,* jilid 5, (ttt: tp: 1982), 43.

pernikahan poligami.[9] Negara-negara lain memperbolehkan dengan ketentuan yang ketat terkait mekanisme dan alasannya. Melalui UU Nomor 1/1974 dan KHI, Indonesia memperbolehkan poligami dengan pengaturan yang sangat ketat sambil menegaskan bahwa dasar atau prinsip utama perkawinan adalah monogami (UU Nomor 1/1974, Pasal 3 [1-2]).[10]

UU Perkawinan dan KHI mengatur mekanisme, syarat, dan alasan poligami. Poligami boleh dengan alasan berikut: (a). Sakitnya istri yang tidak bisa disembuhkan; (b). Tidak mampunya istri yang bisa memberikan keturunan; dan (c). Tidak mampunya istri melaksanakan tugasnya sebagai istri.[11] Jika alasan tersebut bisa dipenuhi, suami masih harus mampu memenuhi sejumlah syarat, yang mencakup: (a). Mampu berlaku adil; (b). Memiliki kecukupan finansial; dan (c). Adanya izin istri.[12] Setelah alasan dan syarat dianggap bisa dipenuhi, suami dan calon isteri mengajukan izin poligami ke Pengadilan Agama dan dapat melakukan pernikahan jika Pengadilan Agama memberikan izin (KHI, Pasal 56 [3]). Ketentuan aturan poligami di kedua peraturan perundangan ini diperjelas dalam beberapa peraturan pemerintah untuk kelompok Pegawai Negeri Sipil (PNS).[13]

9 Melalui *Majallah al-Ahwal al-Syakhsiyyah*, No. 66/1956 (dimodifikasi pada 1959, 1964, 1981 dan 1993), Tunisia melarang praktik poligami secara mutlak. Aturan tersebut menyebutkan bahwa "beristri lebih dari satu dilarang", dan, "siapa saja yang menikah sebelum perkawinan pertamanya benar-benar berakhir akan dikenakan hukuman penjara selama satu tahun atau denda sebesar 240.000 malim atau penjara dan denda sekaligus". Melalui UU Civil Turki Tahun 1926, Turki juga secara jelas melarang praktik poligami. Ada dua alasan yang dikemukakan oleh kedua negara tersebut terkait pelarangan poligami: (1) Perbudakan dan poligami hanya boleh pada masa perkembangan Islam, dan; (2) Bahwa syarat mutlak poligami (berlaku adil) tidak bisa dipenuhi.

10 KHI, Pasal 3.

11 *Ibid.,* Pasal 57.

12 *Ibid.,* Pasal 58 (1). Aturan-aturan tentang alasan dan syarat ini diperjelas dalam beberapa aturan lain. Izin istri, misalnya, diatur lagi dalam pasal berikutnya yang menyatakan bahwa izin istri bisa diabaikan, jika istri tidak dapat dimintai izinnya seperti diatur dalam Pasal 58 (2 dan 3).

13 PP. Nomor 10/1983 dan PP. Nomor 45/1990. Lihat juga Khairuddin Nasution, *Status Wanita di Asia Tenggara*, 110. Peraturan tersebut men-

Melihat corak ketentuan poligami yang tertuang dalam perundang-undangan di atas, Indonesia dalam kategori negara yang membolehkan poligami dengan pengetatan mekanisme, alasan, dan syaratnya. Namun, jika ditelisik lagi pengetatan ini tidak sekuat di negara lain. Mesir, misalnya, membolehkan poligami namun istri pertama dapat mengajukan gugatan cerai jika ia mampu membuktikan terjadinya kemudaratan ekonomi. Namun hak ini hilang jika istri tidak menggunakannya dalam waktu setahun kecuali ia terlambat mengetahuinya.[14]

Ditinjau dari perspektif hukum internasional dengan mengacu pada prinsip persamaan hak laki-laki dan perempuan, Indonesia dapat dianggap menerapkan ketentuan yang bertentangan dengan apa yang diatur dalam *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW),[15] terutama kaitannya dengan ijin yang bisa diabaikan jika istri tidak mampu menjadi subjek hukum. Poligami pun tetap bisa dilakukan walaupun seorang suami kerap tidak mampu menghadirkan alasannya sesuai dengan ketentuan hukum. Hanya dengan mendasarkan pada izin istri,

---

gatur bahwa PNS yang akan berpoligami harus memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat sebelum ia mengajukan permohonannya ke Pengadilan Agama. Izin dapat diberikan oleh pejabat jika telah memenuhi syarat alternatif dan ketiga syarat kumulatif (PP. Nomor 10/1983 Pasal 10 [1]). Izin pejabat, tetapi, tidak serta-merta membuat para hakim pengadilan memberikan izin poligami. Para hakim tetap memeriksa permohonan tersebut. Hal lain yang diatur dalam kedua PP tersebut adalah terkait dengan PNS wanita. Menurut PP tersebut, PNS wanita tidak boleh menjadi istri kedua/ketiga dan keempat. Perlu disebutkan bahwa detail aturan adalah menurut PP. Nomor 10/1983 (Pasal 2) bahwa PNS wanita tidak diperbolehkan menjadi istri kedua dan seterusnya dari suami yang berstatus PNS. Dengan demikian, PNS wanita bisa menjadi istri kedua dan seterusnya dari suami non-PNS. Namun, PP. Nomor 45/1990 (Pasal 2 [2]) mengubah aturan tersebut dan mengatur bahwa PNS wanita tidak boleh menjadi istri kedua dan seterusnya dari baik laki-laki PNS maupun non-PNS. Untuk ketentuan ini, lihat PP. Nomor 10/1983, Pasal 2 dan PP Nomor 10/1983 dan PP. Nomor 45/1990.

14 Jan Michiel Otto (ed.), *Sharia Incorporated* (Leiden: Leiden University Press, 2010).

15 CEDAW ini diberlakukan pada 3 September 1981 dan diratifikasi oleh Indonesia pada 1984.

Pengadilan Agama juga sering mengabulkannya. Pasal 16 (1a) CEDAW menyatakan:

> *Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in all matters relating to marriage and family relations and in particular shall ensure, on a basis of equality of men and women: (a) The same right to enter into marriage; (b) The same right freely to choose a spouse and to enter into marriage only with their free and full consent.*[16]

Ketentuan Pasal 16 CEDAW ini memang tidak secara eksplisit mengatur poligami. Untuk itu, pembolehan poligami dalam perundang-undangan Indonesia dan juga di negara-negara muslim lain memang tidak dapat begitu saja dianggap melanggar prinsip persamaan hak bagi perempuan dan laki-laki dalam memasuki perkawinan yang disyaratkan seperti disebut dalam Pasal 16. Namun, sikap yang cenderung permisif dari para hakim dan beberapa otoritas hukum lain sering menimbulkan masalah. Permohonan poligami yang dikabulkan tanpa alasan yang sah menurut undang-undang telah memberikan celah terjadinya ketidakadilan bagi perempuan.

Pernikahan Siri: Praktik Umum dan Poligami

Merujuk pada doktrin dan pandangan para ulama dalam kitab-kitab fikih, pernikahan siri merupakan jenis perkawinan yang dilarang dalam agama Islam, karena tidak memenuhi salah satu rukun nikah, yaitu adanya saksi sebagai bentuk adanya pengumuman nikah. Dalam konteks Indonesia, pernikahan siri merupakan istilah yang merujuk pada praktik pernikahan yang dilakukan pasangan dengan terpenuhinya rukun dan syarat yang digariskan dalam ketentuan fikih tetapi tanpa pencatatan di hadapan PPN KUA. Halili dalam bukunya mengungkapkan bahwa dalam masyarakat Indonesia, selain istilah nikah siri, muncul beberapa istilah yang mengarah pada praktik

16 Lihat *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)*, Pasal 16.

pernikahan tanpa pencatatan, yaitu 'kawin di bawah tangan', 'kawin syar'i', 'kawin modin', dan 'kawin kiai'.[17] Pernikahan ini biasanya dilakukan untuk suatu tujuan pengesahan secara agama hubungan pasangan yang telah sangat dekat yang dikhawatirkan terjerumus ke dalam perbuatan zina. Terdapat alasan lain dilakukannya pernikahan siri di kalangan masyarakat muslim, yaitu ketidakterpenuhan syarat dari rukun nikah. Salah satunya adalah kegagalan memenuhi syarat usia minimum salah satu atau kedua pasangan, yang menuntut pengajuan dispensasi ke Pengadilan Agama.

Pernikahan siri juga kerap dilakukan oleh pasangan poligami yang belum memenuhi syarat. Misalnya, suami belum memohon izin istri pertama atau menganggap istri pertama tidak akan mengizinkannya melakukan poligami. Dalam catatan Halili, terdapat juga pernikahan siri dengan alasan khusus memberikan perlindungan terhadap perempuan janda agar tidak kehilangan hak gaji janda dari mantan suaminya. Seorang janda yang ditinggal mati suaminya yang PNS masih memiliki hak gaji sebagai janda. Ketika ia ingin melakukan pernikahan dengan laki-laki lain, ia memilih untuk melakukannya secara siri dan, menurut Halili, hal ini dimaksudkan untuk mempertahankan hak atas gaji suaminya yang meninggal. Jika ia melakukannya secara resmi, haknya sebagai janda akan terputus.[18] Pelaksanaan pernikahan siri ini biasanya melibatkan otoritas tertentu termasuk ulama yang memfasilitasi terlaksananya pernikahan. Beberapa mereka bahkan bertindak sebagai wali hakim.[19]

17 Halili Rais, *Penghulu di antara Dua Otoritas Fikih dan Kompilasi Hukum Islam: Studi tentang Dinamika Penyelesaian Isu-Isu Hukum Perkawinan di Daerah Istimewa Yogyakarta* (Yogyakarta: Lingkaran, 2020), 159-165.

18 *Ibid.,* 162.

19 Menurut Halili, ini melanggar ketentuan perundangan-undangan yang mengatur penunjukan wali hakim, sebagaimana termaktub dalam KHI, Pasal 1a. Pengaturan tentang wali hakim ini lebih detail tercantum dalam PMA Nomor 30/2005 tentang Wali Hakim. Halili menyatakan bahwa di samping kewenangan menjadi wali hakim itu ada pada pejabat yang ditunjuk oleh negara, persoalan penentuan wali nikah dengan wali hakim

Pernikahan poligami siri merupakan praktik yang cukup popular di masyarakat bagi mereka yang gagal mendapatkan izin dari istri pertama dan merasa itu satu-satunya jalan untuk menghindari perbuatan dosa. Beberapa selebriti dan dua ustaz terkenal juga melakukannya, di antaranya terjadi pada 1999 dan 2015. Praktik nikah poligami siri pertama diketahui oleh istrinya setelah beberapa bulan pernikahan poligami tersebut, sementara satu praktik lainnya diketahui isterinya setelah 7 tahun pernikahan poligami si suami. Dalam kedua kasus itu, pihak istri memutuskan untuk meminta cerai pada suaminya dan menggugatnya ke Pengadilan Agama. Sikap dan praktik ini diperkuat oleh isi dakwah dan pemahaman hukum para ustaz selebriti lain yang menegaskan bahwa pernikahan poligami merupakan ajaran agama dan hak para suami yang tidak perlu memperoleh izin istri sebelumnya.[20]

Permohonan Ijin Poligami dan Sikap Para Hakim

Meskipun banyak praktik poligami dilakukan secara siri, tidak jarang juga pasangan calon poligami mengajukan ijinnya ke Pengadilan Agama untuk selanjutnya dicatatkan di KUA. Walaupun aturan-aturan terkait poligami sudah sangat jelas dan detail, para hakim sering melakukan interpretasi dalam menyelesaikan permohonan ijin poligami. Seperti telah dikemukakan, di Indonesia poligami dapat dilakukan dengan beberapa syarat dan alasan. Namun, sering terjadi bahwa para hakim tidak menerapkan aturan-aturan poligami dengan ketat. Beberapa dari mereka meluluskan permohonan poligami para suami, meskipun tidak ada alasan meyakinkan untuk mengabulkannya. Mereka beralasan bahwa ijtihad perlu

juga harus memenuhi beberapa persyaratan. Lihat juga KHI, Pasal 23 (1) dan (2). Melalui Keputusan Menteri Agama Nomor 4/1952, pemerintah mengukuhkan pelaksanaan dan penetapan wali hakim yang berlaku di Jawa dan luar Jawa. Halili, *Penghulu di antara Dua Otoritas*, 163-165.

20 Ketua Pengadilan Agama Bandung: Mungkin Aa Gym Khilaf,' https://news.detik.com/berita/d-718698/ketua-pengadilan-agama-bandung-mungkin-aa-gym-khilaf, diakses pada 10/10/2020.

dilakukan untuk menutup ruang terjadinya perzinahan jika permohonan poligami ditolak.[21]

Kajian Euis Nurlaelawati terkait dengan sikap para hakim dan interpretasi mereka terhadap ketentuan poligami menunjukkan kecenderungan tersebut, sebagaimana terjadi di Pengadilan Agama Surabaya, Puworejo, Serang, Tangerang, dan Cianjur. Pada 2009, di Cianjur seorang laki-laki datang ke pengadilan dengan calon istrinya, memohon untuk melakukan poligami. Si laki-laki adalah seorang suami dari seorang isteri yang telah dikaruniai 3 anak, sementara si perempuan adalah seorang janda, pelaku bisnis dan terbilang kaya. Si laki-laki membantu si perempuan menjalani bisnisnya dan sering bepergian berdua dengan si perempuan. Beralasan khawatir fitnah melanda, mereka memutuskan untuk mengesahkan hubungan bisnis mereka lewat ikatan perkawinan. Para hakim yang menangani perkara tersebut mengabulkan permohonan tersebut walaupun tidak ada alasan yang kuat. Untuk memberikan landasan hukum bagi keputusan mereka, para hakim beralasan bahwa menghindari kerusakan lebih diutamakan ketimbang memikirkan kemaslahatan.

Di Surabaya, seorang laki-laki menikah dengan seorang perempuan dan setelah pernikahan berjalan hampir dua tahun ia mendatangi Pengadilan Agama memohon ijin menikah dengan seorang perempuan lain dengan alasan bahwa istri pertama tidak mampu melahirkan anak dan bahwa calon isteri telah mengandung 4 bulan anak dari hubungannya dengan laki-laki tersebut. Mendasarkan pada kemaslahatan si anak yang dikandung dan atas dasar ijin isteri pertama yang tidak dijelaskan secara detail, para hakim mengabulkan permohonan poligami tersebut. Alasan ketidakmampuan isteri pertama mengandung dalam pernikahan, yang sebenarnya relatif pendek, dijadikan pertimbangan utama hakim dalam mengabulkan permohonan

21 Euis Nurlaelawati, *Modernization, Tradition, and Identity*, 229. Lihat juga Euis Nurlaelawati, 'Expansive Legal Interpretation: Muslim Judges' Approach to Polygamy in Indonesia', *Hawwa: Journal of Women in the Middle East and the Islamic World*, vol. 18: 2-3 (2020): 207-209.

tersebut.[22]

Masih terdapat banyak contoh kasus di mana para hakim Pengadilan Agama memberikan izin kepada para suami untuk melakukan poligami meskipun tanpa alasan sebagaimana diatur baik dalam UU Perkawinan maupun KHI. Para hakim cenderung bersikap longgar dan permisif. Alasan-alasan yang bisa dijadikan dasar pemberian izin tidak selalu legal atau sesuai dengan ketentuan. Pertimbangan upaya menghindarkan para suami dari perbuatan zina nampak jelas dalam putusan-putusan para hakim tersebut.

Isbat Nikah Poligami Siri dan Dilema Hukum

Praktik pengajuan isbat pernikahan poligami siri di Pengadilan Agama merupakan fenomena jamak. Para hakim berbeda pandangan terkait dengan penyelesaiannya. Beberapa memahami bahwa pernikahan siri poligami bisa dikabulkan dan yang lain menolaknya. Secara umum para hakim mengabulkan permohonan isbat nikah poligami siri yang diajukan pasangan, terutama yang terjadi sebelum 2018.[23]

Perdebatan tersebut dilatari oleh keumuman atau tepatnya kekaburan ketentuan isbat nikah dalam peraturan perundang-undangan dan juga Surat Edaran Mahkamah Agung. Selain itu, perdebatan tersebut juga dipengaruhi oleh ketentuan watak isbat nikah yang dikategorikan sebagai perkara volunter, yang pengajuannya harus disepakati oleh kedua belah pihak dan tidak dibarengi persengketaan atau konflik. Di bawah ini akan dipaparkan kedua latar perdebatan ini.

Kekaburan Ketentuan Isbat Nikah

Jika diamati poin-poin yang dijadikan kondisi pernikahan yang dapat diisbatkan, tampak bahwa kelonggaran diberikan oleh

22 Lihat Putusan No. 0311/Pdt.G/2017/PA. Bms. Lihat paparan detail dalam Euis Nurlaelawati, 'Expansive Legal Interpretation', 208.

23 Wawancara dengan IW, 1/1/ 2021. Wawancara dengan AF, 3/1/ 2021.

ketentuan tersebut dan ketidaktegasan terlihat jelas. Poin *d* dan *e*, misalnya, terlihat agak bertabrakan. Poin *d* menegaskan bahwa hanya pernikahan yang terjadi sebelum 1974 yang bisa diajukan isbatnya. Namun, poin *d* memberikan ruang untuk isbat bagi pernikahan yang jika dilihat dari ketentuan UU Nomor 1974 tidak mempunyai halangan. Poin ini jelas dipahami bahwa pernikahan dimaksud dilakukan setelah 1974. Poin ini juga telah membuka ruang bagi pernikahan-pernikahan dengan tanpa kondisi yang disebutkan sebelumnya untuk diajukan isbatnya oleh pihak-pihak terkait, seperti akan dipaparkan di bagian selanjutnya.

Problem semakin jelas karena kita sudah berada di 2021. Bayangkan jika hanya berlaku untuk pernikahan sebelum 1974 maka tidak akan ada lagi pasangan yang mengajukan isbat nikah. Pernikahan-pernikahan yang dilakukan sebelum 1974 telah memasuki usia pernikahan 40 tahunan dan pasangan-pasangan tersebut telah memasuki usia lebih dari 50 atau bahkan 60 tahunan, sebuah usia yang relatif tua yang mungkin tidak lagi memikirkan pengajuan pencatatannya.[24]

Kerancuan ketentuan isbat nikah juga tergambarkan dari pemahaman dan sikap masyarakat dalam kaitannya dengan pernikahan poligami secara siri. Seperti telah dipaparkan di atas, banyak pasangan pernikahan poligami tidak mampu memenuhi syarat pengajuan pernikahan poligami di Pengadilan Agama dan memilih melakukannya secara siri. Menariknya, pasangan pernikahan poligami siri ini sering menggunakan lembaga isbat nikah untuk melegalkan pernikahan mereka. Seperti pasangan pernikahan siri lain, mereka mengajukan isbat nikah untuk mendapatkan legitimasi hukum atas pernikahan mereka. Cara ini dilakukan dengan mengacu pada keumuman ketentuan pengajuan isbat nikah, yang dipahami bahwa pernikahan siri

24 Euis Nurlaelawati, "Pernikahan tanpa Pencatatan: Isbat Nikah Sebuah Solusi?,"*Musawa: Jurnal Studi Gender dan Islam*, vol. 12. no. 2 (2013): 261-277.

yang bisa diajukan isbatnya termasuk pernikahan poligami.

Seperti disebutkan di atas, Pasal 4 UU Perkawinan memang mengatur bahwa pernikahan yang tidak bisa dibuktikan keabsahannya dengan akta pernikahan dapat diajukan isbat-nya. Pasal berikutnya juga memuat ketentuan terkait pernikahan siri mana yang bisa diajukan, tetapi tidak satupun poin mengarah pada kejelasan ketidakbolehan pernikahan poligami siri untuk diajukan isbatnya. Satu poin memang menyebutkan bahwa pernikahan siri yang bisa diajukan isbatnya adalah pernikahan siri yang tidak menyalahi ketentuan UU Nomor 1/1974. Namun, ketentuan itu tidak dipahami secara khusus mengatur ketidakbolehan pengajuan isbat pernikahan poligami siri.

Untuk memberikan kejelasan ketentuan prosedur dan mekanisme isbat nikah, Mahkamah Agung mengeluarkan *Buku Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Peradilan Agama* yang lebih dikenal sebaga Buku II pada 2006.[25] Ketentuan ini secara rinci menetapkan prosedur isbat nikah, yang malahan dipahami oleh para hakim sebagai membuka celah bagi pernikahan poligami siri untuk diajukan isbatnya ke Pengadilan Agama. Mereka menafsirkan ketentuan tersebut berlaku secara umum terhadap semua pernikahan siri, termasuk pernikahan di bawah umur siri dan pernikahan poligami siri. Namun, jika ditelisik secara cermat dan dipahami sesuai logika hukum, ketentuan itu sebenarnya tidaklah memberikan celah hukum bagi pasangan poligami siri untuk mengisbatkan pernikahan poligami mereka. Terlebih ketentuan poligami sudah secara detail disediakan dalam UU Perkawinan dan KHI di mana pasangan harus memohon izin Pengadilan Agama, memenuhi syarat dan menghadirkan alasan sebelum mereka melangsungkan pernikahan poligami. Keumuman pasal isbat nikah secara logika hukum telah dibatasi oleh ketentuan poligami tersebut.

---

25 Pedoman Pelaksanaan Tugas Adminsitrasi Peradilan Agama, Keputusan Mahkamah Agung Nomor KMA/032/SK/IV/2006, 6 April 2006.

Volunter atau Kontentius?

Perkara yang ditangani Pengadilan Agama dibagi ke dalam dua kategori: volunter dan kontentius. Perkara volunter adalah perkara yang diajukan oleh pihah-pihak dengan kesepakatan dan kerelaan untuk menghasilkan sebuah penetapan hukum dan yang diajukan tidak berdasarkan konflik di antara para pihak. Semua pihak yang terlibat disebut dengan pemohon. Sementara perkara kontenius diajukan oleh dua pihak yang berdiri pada masing-masing kepentingan, di mana satu pihak berlaku sebagai penggugat (juga bisa disebut pemohon) dan lainnya sebagai tergugat (atau termohon) untuk menghasilkan sebuah ketutusan hukum dan yang diajukan berdasarkan konflik atau sengketa atas satu kasus. Berdasarkan ketentuan UU Perkawinan, perkara isbat nikah merupakan perkara volunter dan pengajuannya akan dikabulkan jika dilakukan oleh kedua belah pihak, yaitu suami dan istri. Jika perkara ini diajukan oleh satu pihak maka pengajuannya tidak dikabulkan seperti terjadi pada banyak kasus. Salah satunya adalah kasus pengajuan isbat nikah oleh Machicha Muchtar yang membawanya pada pengajuan permohonan *judicial review* pada 2012.[26]

Meskipun pada dasarnya perkara isbat nikah ini merupakan perkara volunter, pengajuan isbat nikah sering dibarengi dengan konflik dan hal ini memberikan kebingungan terhadap para hakim. Sebagaimana disebutkan di atas, pada 2006 Mahkamah Agung mengatur lebih rinci terkait dengan prosedur dan mekanisme isbat nikah yang tentunya mengakomodir perkembangan praktik isbat nikah tersebut. Buku II tersebut mengatur bahwa:

> (1) Permohonan isbat nikah dapat dilakukan oleh kedua suami istri atau salah satu dari suami istri, anak, wali nikah, dan pihak lain yang berkepentingan dengan perkawinan tersebut

26 Euis Nurlaelawati, "Shari'a-Based Law in Indonesia: The Legal Position of Women and Children in Banten and West Java", dalam Kees van Dijk dan Nico kaptein (eds.), *Islam, Politics, and, Change: The Case of Indonesia*, (Leiden: Leiden University Press, 2015), 137-192.

> kepada Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah dalam wilayah hukum pemohon bertempat tinggal, dan permohonan isbat nikah harus dilengkapi dengan alasan dan kepentingan yang jelas serta konkrit; (2) Proses pemeriksaan permohonan isbat nikah yang diajukan oleh kedua suami istri bersifat volunter, produknya berupa penetapan. Jika isi penetapan tersebut menolak permohonan isbat nikah, maka suami dan istri bersama-sama, atau suami, istri masing-masing dapat mengajukan upaya hukum kasasi; (3) Proses pemeriksaan permohonan isbat nikah yang diajukan oleh salah seorang suami atau istri bersifat kontensius dengan mendudukkan istri atau suami yang tidak mengajukan permohonan sebagai pihak termohon, produknya berupa putusan dan terhadap putusan tersebut dapat diajukan upaya hukum banding dan kasasi.

Di paparan berikutnya, Buku II mengatur isbat nikah yang diajukan pasangan poligami, sebagai berikut:

> Jika dalam proses pemeriksaan permohonan isbat nikah dalam angka (2) dan (3) tersebut di atas diketahui bahwa suaminya masih terikat dalam perkawinan yang sah dengan perempuan lain maka istri terdahulu tersebut harus dijadikan pihak dalam perkara. Jika pemohon tidak mau mengubah permohonannya dengan memasukkan istri terdahulu sebagai pihak, permohonan tersebut harus dinyatakan tidak dapat diterima.

Ketentuan ini juga mengatur bahwa permohonan yang telah diputus oleh Pengadilan dapat gugat untuk pembatalan oleg pihak lain yang mempunyai kepentingan hukum dan tidak menjadi pihak dalam perkara permohonan isbat nikah tersebut.

Mengacu pada ketentuan di Buku II ini, para hakim menemukan dasar hukum untuk mempertahankan pemahaman dan sikap mereka terhadap fenomena pengajuan isbat nikah poligami siri oleh pasangan. Sikap hukum hakim terhadap perkara isbat nikah poligami siri ini sudah lazim diketahui, di mana para hakim Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah menerima, memutus dan mengabulkan permohonan dan mengesahkan nikah poligami secara siri tersebut melalui

putusan dengan tentunya meminta pasangan yang mengajukan untuk mendudukan pihak istri sebelumnya sebagai pihak dalam pengajuan.[27] Menariknya, ketentuan ini tidak menyebutkan secara tegas kedudukan istri sebelumnya dalam perkara; apakah ia sebagai pihak pengaju atau termohon/tergugat. Hal ini berbeda dengan ketentuan isbat nikah yang diajukan oleh pasangan biasa yang pengajuannya dilakukan oleh satu pihak saja, yaitu istri atau suami, di mana diatur bahwa pihak yang tidak mengajukan didudukan sebagai termohon dan bahwa produk hukum hakim berupa putusan.

Memang terdapat perbedaan yang signifikan di antara kedua kasus ini; kasus pertama merupakan kasus dimana sengketa muncul di antara suami dan istri yang pernikahnnya ingin diisbatkan, sementar kasus kedua merupakan kasus di mana suami dan istri bersama-sama mengajukan isbat nikah mereka yang dilakukan secara siri, yang artinya bahwa perkara pengajuan bersifat volunter, tetapi ada pihak lain yaitu istri yang mempunyai kepentingan dengan adanya pengajuan ini yang bisa saja dirugikan oleh pengajuan isbat nikah oleh suaminya dengan wanita lain yang dinikahinya. Penjelasan ini lagi-lagi menimbulkan kekaburan pada sifat perkara isbat nikah poligami siri ini; apakah ia bersifat kontentius atau volunter. Namun, jika melihat pada praktik yang dilakukan selama ini, para hakim nampaknya tidak membedakan kedua perkara ini dan cenderung menegaskan bahwa pengajuan isbat nikah oleh pasangan poligami mempunyai dasar hukum yang kuat. Mereka memahami bahwa jika istri sebelumnya didudukkan sebagai pihak dalam pengajuan isbat dan memberikan persetujuannya maka permohonan dikabulkan. Kasus permohonan isbat nikah

27 Cik Basir, "Penanganan Perkara Permohonan Isbat Nikah Poligami secara Sirri dan Hubungannya dengan Permohonan Asal-usul Anak di Pengadilan Agama (Menyikapi Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Agama Mahkamah Agung Dalam SEMA Nomor 3 Tahun 2018)", Makalah disampaikan dalam Diskusi Hakim Peradilan Agama se-Wilayah PTA Palembang di Aula PTA, 26 April 2019.

poligami yang ditolak karena tidak adanya persetujuan istri tergambar dalam putusan Pengadilan Agama Sleman No. 190/Pdt.G/2004/PA.Smn dan yang diterima karena adanya persetujuan isteri tergambar dalam putusan PA yang sama nomor 1512/Pdt.G/2015/PA.Smn. Di kasus pertama permohonan isbat nikah ditolak karena tidak adanya persetujuan istri pertama terhadap permohonan isbat nikah ini, dan di kasus kedua permohonan diterima dengan alasan bahwa istri pertama memberikan ijin atas permohonan isbat tersebut.[28]

Mencermati sikap para hakim tersebut, nampaknya proses permohonan isbat nikah poligami siri tidak jauh berbeda dengan proses permohonan izin poligami yang diajukan secara resmi sebelum pernikahan dilakukan. Bahkan, meskipun seperti dicontohkan di atas, terdapat sikap penolakan istri dan juga penolakan hakim atas permohonan, berdasarkan pada kajian dan penelitian proses melalui isbat nikah ini lebih memudahkan baik dari sudut pengadilan maupun dari sudut pihak istri sebelumnya, mengingat pernikahan poligami sudah terlebih dahulu dilakukan dan kepentingan-kepentingan seperti perlindungan anak lebih terlihat jelas. Oleh karena itu, ketentuan terkait dengan pelibatan istri sebelumnya dan juga terkait dengan sifat perkara—apakah volunter ataukah kontentius—menjadi tidak terlalu penting jika dikaitkan dengan realisasi keadilan bagi istri sebelumnya dan kesetaraan hak dan peran istri dalam pernikahan yang ia sudah bangun dengan suami yang kemudian melakukan pernikahan lain dengan wanita lain. Hal lain yang perlu dipertimbangkan adalah sikap suami yang mengabaikan hak istri sebelumnya ketika suami memutuskan melakukan poligami siri yang kebanyakan tanpa

28 Robith Muthiul Hakim, "Isbat Nikah Poligami ditinjau dari segi Yuridis Normatif: Studi terhadap Putusan No. 190/Pdt.G/2004/PA. Smn dan No. 1512/Pdt.G/2015/PA. Smn tentang Isbat Poligami Sirri di Pengadilan Agama Sleman," *Tesis S2*, (Yogyakarta: Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, 2017). Lihat juga perkara nomor 1352/Pdt.g/2013/PA.Kng, seperti dikaji oleh Reksha Handika Putri, 'Itsbat nikah poligami di Pengadilan Agama Kuningan pada putusan nomor 1325/Pdt.G/2013/PA.Kng', *Tesis S2,* (Yogyakarta: Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, 2017).

pengetahuan istri. Di sini terlihat bahwa istri tidak didudukkan sebagai pihak yang mempunyai hak untuk menentukan arah dan nasib pernikahan yang telah mengikatnya dalam akad dan suami secara bebas melakukan akad pernikahan siri.

Perdebatan Argumen Maslahat vs Mafsadat dan Upaya Penguatan Realisasi HAM melalui SEMA No. 3/2018

Ketentuan dalam Buku II yang mengatur terkait pencatatan pernikahan poligami baik melalui proses ijin poligami ataupun melalui isbat nikah poligami rupanya terus menimbulkan polemik dan perdebatan di kalangan para penegak hukum, yaitu para hakim dan pegawai KUA. Menyangkut perdebatan di kalangan para hakim, hal itu terlihat dalam putusan-putusan yang mereka buat, sementara dengan para penghulu terlihat dari sifat tugas pencatat yang mengeksekusi putusan Pengadilan Agama dalam pelayanan pencatatan pernikahan poligami yang sudah diberikan izinnya oleh pengadilan tersebut.

Putusan Pengadilan Agama Bima No. 0663/Pdt.G/2014/PA.Bm. jo. Putusan Pengadilan Tinggi Agama Mataram No. 0093/Pdt.G/2014/PTA.Mtr menegaskan polemik dan perdebatan atas ketentuan tersebut di kalangan para hakim. Kasus dalam putusan ini melibatkan dua pemohon di Pengadilan Agama tingkat pertama dan di tingkat banding yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS). Majelis Hakim Pengadilan Agama Bima tidak mengabulkan permohonan isbat nikah poligami siri pasangat tersebut. Namun, pihak pemohon mengajukan banding dan Pengadilan Tinggi Agama mengabulkan permohonan isbat nikah poligami siri mereka. Mengkaji kasus ini, Nurul Inayah mengungkapkan bahwa dalam menolak permohonan tersebut para hakim di Pengadilan Agama tingkat pertama memandang bahwa kemaslahatan bagi anak dari pernikahan poligami siri bisa diciptakan melalui cara lain dan bukan melalui pengesahan pernikahan poligami kedua orang tuanya.[29]

29 Nurul Inayah, 'Analisis Putusan tentang Isbat Nikah Poligami (Studi

Merespons berbagai pertanyaan hukum yang pengaturannya dianggap belum jelas dan detail, Kamar Agama Mahkamah Agung RI dalam kegiatan rapat mengeluarkan beberapa poin ketentuan isbat nikah poligami siri untuk mempertegas ketentuan di Buku II 2006. Termuat dalam SEMA No. 3/2018, ketentuan tersebut mengatur bahwa: "Permohonan isbat nikah poligami atas dasar nikah siri meskipun dengan alasan untuk kepentingan anak harus dinyatakan tidak dapat diterima. Untuk menjamin kepentingan anak dapat diajukan permohonan asal usul anak". Dengan ketentuan ini, Mahkamah Agung melalui Kamar Agama menegaskan bahwa tidak ada celah bagi pasangan nikah poligami siri untuk mengesahkan pernikahan mereka. Mahkamah Agung tampak memberikan ketegasan untuk menerapkan ketentuan permohonan izin poligami di awal. Bahkan Mahkamah Agung secara tegas mengatur bahwa permohonan isbat nikah poligami dengan alasan untuk kepentingan anak pun tidak diperbolehkan dan menambahkan bahwa keabsahan anak dari pernikahan poligami secara siri tersebut dapat dimintakan melalui permohonan asal-usul anak.

Ditinjau dari kepastian hukum, ketentuan melalui SE MA No. 03/2018 ini memberi arah yang progresif. Namun, sikap Mahkamah Agung ini lagi-lagi menciptakan dua pandangan dan penafsiran di kalangan para hakim. Beberapa hakim menganggap bahwa hal itu menyisakan masalah dan mengabaikan fakta sosiologis maraknya pernikahan poligami siri. Seorang hakim, melalui tulisannya, misalnya, menganggap bahwa ketentuan MA tidak memberikan kemaslahatan dan mengabaikan kepentingan pemeliharaan. Ia juga menyatakan bahwa terdapat ketidakmapanan logika ketentuan penghambatan permohonan isbat nikah dengan ketentuan kebolehan pengesahan asal-usul anak. Baginya, pengesahan asal-usul anak mesti didahului

---

Putusan Pengadilan Agama Bima No. 0663/Pdt.G/2014/PA.Bm jo Putusan Pengadilan Tinggi Agama Mataram No. 0093/Pdt.G/2014/PTA.Mtr)', *Tesis* S2, (Yogyakarta: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, 2020).

dengan upaya hukum pengesahan pernikahan orang tua. Menurutnya, permohonan isbat nikah poligami siri tetap bisa diajukan dan para hakim menyandarkan pada ketentuan bahwa perkara menjadi kontentius dengan keharusan menghadirkan istri sebelumnya sebagai pihak untuk ditanyakan izin atau persetujuannya terhadap pernikahan poligami suaminya dan pengesahannya.[30] Beberapa hakim lain menganggap bahwa ketentuan dalam SE MA 2018 ini merupakan langkah maju untuk peningkatan status hukum perempuan. Kaitannya dengan upaya perlindungan terhadap anak yang lahir dalam pernikahan poligami siri dan yang dijadikan salah satu alasan kebolehan pengajuan isbat nikah poligami siri, kelompok ini menyebutkan bahwa upaya perlindungan bisa dilakukan dengan cara lain.[31]

Tampak bahwa terdapat perdebatan atas konsep maslahat atau kebaikan dalam sikap dan cara pandang para hakim. Kedua kelompok sama-sama mengacu pada penerapan konsep kepentingan terbaik bagi anak dan penghindaran kerugian yang akan timbul jika pernikahan tidak disahkan. Kelompok pertama mengarah pada kemaslahatan yang mereka anggap akan tercipta bagi anak yang dilahirkan atau dalam kandungan jika pernikahan disahkan dan pada kerugian yang mereka anggap akan terhindarkan, yaitu perbuatan zina dan tidak terlindunginya hak-hak istri kedua jika pernikahan disahkan. Kelompok ini mendasarkan juga pada daya ikat ketentuan di mana mereka memandang bahwa ketentuan melalui KMA 2006 mempunyai daya ikut hukum lebih kuat daripada SEMA 2018.[32] Sementara kelompok kedua mempertimbangkan kemasalahatan bagi istri

30 Cik Basir, "Penanganan Perkara Permohonan Isbat Nikah Poligami".

31 Wawancara dengan IW dan AF, 28/12/2020.

32 Menanggapi tulisan Cik Basir seorang hakim lain misalnya menegaskan bahwa 'secara hirarki KMA memiliki kedudukan yang lebih tinggi bila dibandingkan dengan SEMA oleh sebab itu bila dianggap terdapat kotradiksi antara SEMA No. 3/ 2018 dg KMA/032/SK/IV/2 006, 6 April 2006 maka kita dapat abaikan aturan yang lebih rendah derajatnya' Hakim lain mengatakan bahwa jika nikah sirri diatur lebih sulit maka poligami perlu diperlonggar.

dan anak-anak si suami dengan istri sebelumnya jika pernikahan poligami siri suaminya justru tidak disahkan dan bagi mereka kemaslahatan bagi si anak yang dikandung isteri kedua dapat diciptakan dengan cara lain tanpa perlu adanya pernikahan atau pengesahan pernikahan sirri.

Isbat nikah diatur untuk menjadi solusi bagi pernikahan yang tidak dicatatkan atau tidak dapat dibuktikan dengan akta nikah. Artinya, ketentuan ini dibuat untuk memberikan solusi hukum bagi mereka yang berhalangan atau karena alasan tertentu tidak bisa melakukan pencatatan pernikahan, yang beberapa kondisinya dipaparkan dalam pasal yang mengatur isbat nikah. Namun, seperti ketentuan-ketentuan lain yang diatur sebagai solusi atau pengecualian hukum, ketentuan isbat nikah mendapatkan perhatian dan dijadikan sandaran penting oleh banyak kalangan yang malahan cenderung mengabaikan ketentuan hukum utama yang diharuskan untuk diterapkan. Hal ini dapat dijelaskan juga dengan melihat beberapa ketentuan lain dan sikap masyarakat terhadap ketentuan tersebut, yaitu ketentuan usia minimum pernikahan dan dispensasi nikah.

Terkait dengan ketentuan usia minimum pernikahan, melalui UU Perkawinan dan KHI, Indonesia mengatur bahwa pernikahan bisa dilakukan hanya jika mempelai mencapai umur yang ditetapkan, yaitu 16 tahun untuk perempuan dan 19 tahun untuk laki-laki. Setelah upaya *judicial review* dikabulkan pada 2019, ketentuan ini diubah menjadi usia 19 untuk kedua belah pihak, sebagaimana disinggung di awal. Namun, ketentuan ini kemudian dilengkapi dengan kentuan khusus untuk memberikan kesempatan bagi mereka yang belum mencapai usia tapi karena kondisi tertentu ingin melakukan pernikahan melalui permohonan dispensasi. Pasal 7 UU Perkawinan dan pasal 15 KHI di ayat berikutnya mengatur bahwa anak laki-laki dan perempuan yang belum mencapai usia minimum pernikahan secara hukum dapat melakukan pernikahan setelah

ia mengajukan permohonan dispensasi dan mendapatkan izin dari pengadilan.[33] Menariknya, ketentuan dispensasi ini mendapat perhatian besar kalangan masyarakat dan dijadikan sandaran untuk tetap melangsungkan pernikahan meskipun mereka belum mencapai usia minimum dengan alasan-alasan yang beragam, termasuk utamanya kehamilan di luar nikah. Ketentuan ini tidak lagi menjadi cara terakhir dalam kondisi sangat mendesak, tetapi merupakan solusi hukum yang umum dan popular. Tidak heran jika ketentuan ini dianggap oleh pihak-pihak tertentu sebagai sumber maraknya perzinaan, karena pelaku mendapatkan celah hukum untuk melegalkannya di waktu kemudian melalui ketentuan dispensasi nikah.

Dengan alur pemahaman seperti ini, ketentuan isbat nikah juga tampak lebih berfungsi sebagai problem ketimbang solusi. Masyarakat menilai bahwa isbat nikah bisa dijadikan sebagai pintu bagi mereka untuk di kemudian hari melegalkan pernikahannya jika legalisasi diperlukan. Alih-alih memikirkan pencatatan ketika pernikahan dilakukan, mereka memikirkannya di kemudian hari ketika masalah hukum menimpa dan atau kebutuhan hukum mendesaknya. Oleh karena itu, pernikahan poligami yang dilakukan juga sering disandarkan pada pemikiran hukum seperti ini; pasangan menikah siri terlebih dahulu dan mengajukan isbat nikah ketika kebutuhan atas bantuan hukum dari negara muncul.

Searah dengan hal itu, para hakim juga mempunyai pemahaman yang cenderung menggunakan isbat nikah sebagai solusi dan cara menciptakan keadilan dan perlindungan serta kemaslahatan. Tentu cara berpikir seperti ini bukan tidak searah dengan tujuan pembentukan hukum, tetapi cara pandang dan pemahaman terhadap konsep perlindungan dan kemaslahatan ini yang perlu didiskusikan dan disimak kembali. Dengan cara pandang normatif-filosofis, pemahaman para hakim perlu

33 Pasal 15 (1-2) KHI dan pasal 17 UU Perkawinan Nomor 1/1974.

dibaca melalui konsep kemasalahatan dan perlindungan yang ditawarkan oleh para ulama klasik dan kontemporer serta melalui konsep Hak Asasi Manusia.

Mengutip Muhammad Hashim Kamali, Nurlaelawati berpendapat bahwa maslahat harus digunakan sebagai upaya untuk melindungi kesejahteraan dan kepentingan para pihak. Namun, masih menurut Kamali, maslahat itu berganti dan berubah sesuai dengan kebutuhan dan kondisi yang berkembang dan mengeluarkan sebuah putusan yang didasarkan pada kemaslahatan mungkin relevan bagi satu kelompok orang dan di satu waktu, akan tetapi bisa malah menjadi merugikan bagi pihak lain dan atau di waktu lain.[34] Cara pemahaman Kamali ini tentu benar, tetapi seseorang harus juga memahami bahwa konsep maslahat harus memberikan kebaikan tidak hanya bagi sekelompok orang dan tidak dalam jangka waktu pendek. Dalam pandangan beberapa ilmuan lain, kemaslahatan tidak bisa dianggap kemasalahatan itu sendiri jika dalam waktu yang bersamaan ia menimbulkan kerugian yang sama pada pihak lain. Terkait dengan isu isbat nikah, pertanyaannya apakah pengabulan permohonan isbat nikah ini merefleksikan penerapan konsep maslahat dalam jangka pendek atau jangka panjang dan sekaligus penghindaran mafsadat atau kerugian dalam jangka panjang?

Untuk menjawab pertanyaan ini, kita perlu merujuk pada beberapa penelitian terkait dengan praktik poligami dan dampaknya secara umum yang tentu juga termasuk dikabulkannya permohonan isbat nikah untuk melegitimasi praktik nikah poligami siri yang tidak hanya menunjukkan pengabaian ketentuan ijin poligami, tetapi juga pengabaian hak istri sebelumnya untuk secara baik menimbang dengan bebas dalam memberikan izinnya. Kajian yang dilakukan oleh Nina

34 Muhammad Hashim Kamali, 'Have We Neglected the Shari'ah Law Doctrine of Maslahah', *Islamic Studies*, vol. 27, no. 4 (1988): 287-303. Lihat juga artikelnya 'Maqasid Al-Shari'ah: The Objectives of Islamic Law', *Islamic Studies,* Vol. 38, No. 2 (1999): 193-208.

Nurmila,[35] Susanne Brenner,[36] dan Naoko Yamada[37] menemukan bahwa pernikahan poligami baik tercatat maupun tidak telah menimbulkan kerugian terhadap pernikahan suami dengan pasangan sebelumnya dan terhadap kesejahteraan anak-anak mereka. Bagi mereka, keadaan ekonomi atau keuangan keluarga pertama jelas terganggu dengan poligami suami. Fakta berdasarkan kajian ini dipertegas oleh temuan Nurlaelawati dalam kaitannya dengan fenomena cerai gugat dan alasan pengajuannya. Nurlaelawati menemukan bahwa dari 21 putusan cerai gugat yang diajukan istri, tujuh di antaranya diajukan karena poligami suami. Perlu disebutkan bahwa poligami suami tidak menjadi alasan hukum perceraian. Namun, meskipun poligami tidak dibawa oleh para istri sebagai alasan mereka bercerai, fakta poligami suami menyertai alasan yang diajukan yang berupa perselisihan terus menerus atau ketidakterpenuhan kebutuhan ekonomi setelah poligami dilakukan.

Menariknya, fakta-fakta ini belum menjadi pertimbangan kuat para hakim untuk tidak memberikan izin poligami atau pemenuhan permohonan isbat nikah poligami siri dan juga para pegawai KUA untuk memberikan arahan dan bimbingan hukum pernikahan di kalangan masyarakat. Fakta-fakta ini masih terkalahkan oleh cara pandang mayoritas para hakim dan juga para pegawai pencatat pernikahan dalam menciptakan kemaslahatan dan penghindaran pelanggaran agama, seperti telah dituturkan di atas. Menarik lagi adalah bahwa Indonesia telah melakukan ratifikasi terhadap standar hukum internasional seperti CEDAW dan juga telah mengeluarkan UU Penghapusan

35 Nina Nurmila, *Women, Islam and Everyday Life: Renegotiating Polygamy in Indonesia* (London: Routledge, 2009).

36 Suzanne Brenner, "Holy Matrimony? The Print of Politics of Polygamy in Indonesia", dalam Andrew N. Weintraub (ed.), *Islam and Popular Culture in Indonesia and Malaysia*, (London and New York: Routledge, 2011), 212-234.

37 Naoko Yamada, "Intertwining Norms and Laws in the Discourse of Polygamy in Early Twentieth Century West Sumatera", dalam Yoko Hayami (ed.), *The Family in Flux in Southeast Asia: Institution, Ideology, Practice*, (Kyoto: Kyoto University Press, 2012), 63-86.

Kekerasan dalam Rumah Tangga,[38] di mana salah satu kekerasan domestik adalah kekerasan mental. *Walakin*, para hakim jarang menjadikannya sebagai dasar hukum putusan mereka dan belum mempertimbangkan poligami sebagai bentuk kekerasan psikis. Mereka cenderung merujuk pada Q.S. Al-Nisa [4]: 3 tentang kebolehan poligami dan kaidah usul fikih yang berbunyi *'dar'u al mafasid muqaddamun 'ala jalb al masalih*'. Dalam bahasa yang lebih jelas, para hakim cenderung menekankan pada kemudaratan yang akan ditimbulkan dari perbuatan zina ketimbang terwujudnya maslahat jika poligami dicegah. Sejalan dengan itu, para hakim juga cenderung menekankan pada maslahat yang hadir di hadapannya, yaitu terjadinya zina atau paling tidak terlalu dekatnya calon pasangan yang diduga kuat akan mengarah pada pelanggaran agama, ketimbang kerugian yang akan timbul dalam jangka waktu yang panjang terhadap pernikahan pertama si suami dengan istri dan terhadap kesejahteraan anak-anak mereka.

Dengan demikian, jika para hakim dan para pegawai KUA menekankan lebih pada kemaslahatan dan kemudaratan jangka pendek, praktik poligami yang dapat menimbulkan kemudaratan jangka panjang terus berlangsung. Poin dalam kajian dan kritik terhadap cara pandang para hakim terhadap kemasalahan dan perlindungan terhadap perempuan di sini bukan pada benar atau salahnya para hakim mengabulkan permohonan ijin dan atau isbat nikah poligami dan juga bukan pada sikap para pegawai KUA yang sesuai tugasnya melakukan pencatatan pernikahan yang sudah ditetapkan untuk dicatat, tetapi pada pemahaman kemasalahatan dan kemudaratan yang universal dan umum, dan yang berlaku dalam jangka waktu yang panjang.

Pendidikan dan Penyuluhan di KUA: Langkah Preventif

Tentu selain upaya mempertimbangkan penolakan permohonan

38 Pada 2004 Indonesia mengeluarkan UU Nomor 23/2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.

isbat nikah poligami sesuai norma hukum baru melalui SEMA 2018 atau sesuai dengan pemahaman kemaslahatan universal di kalangan para hakim, upaya awal untuk merealisasikan perlindungan terhadap perempuan dan anak-anak secara seimbang dan menyeluruh perlu dilakukan oleh pihak terkait, yaitu para pegawai KUA dan para penyuluh melalui program penyuluhan secara umum maupun melalui program Suscatin. Dalam kaitan dengan ini, dua isu hukum, yaitu isu dispensasi dan isbat nikah, yang peran dan tugas Pengadilan Agama dan KUA bersentuhan perlu memperoleh perhatian khusus dalam program pendidikan dan penyuluhan hukum.

Terkait dengan dispensasi nikah, para pegawai pencatat nikah mengetahui dengan baik aturan-aturan terkait. Mereka sekeras mungkin selalu berusaha untuk mensosialisasikan aturan-aturan tersebut dalam berbagai kesempatan. Mereka melakukan sosialisasi bukan hanya pada forum-forum resmi yang digelar KUA, tetapi juga pada forum-forum informal, seperti pengajian dan khotbah-khotbah Jum'at.[39] Upaya tersebut diharapkan dapat memberikan kesadaran lebih baik bagi masyarakat. Beberapa KUA mengaku sering didatangi oleh pasangan yang ingin menikah, padahal usia dari salah satu pasangan belum mencukupi. KUA dengan tegas menolak permohonan pernikahan dan mengarahkan pasangan untuk datang ke Pengadilan Agama untuk meminta dispensasi jika mereka tetap ingin menikah pada usia yang belum memadai. Beberapa pasangan mengikuti arahan pihak KUA dan mendatangi pengadilan untuk memohon dispensasi. Dengan alasan kemaslahatan, para hakim sering mengabulkan permohonan dispensasi nikah tersebut.[40] Namun, banyak dari mereka melaksanakan pernikahannya dengan kondisi usia yang belum cukup dengan hanya menghadirkan sesepuh atau tokoh agama, dan akhirnya tidak mencatatkan

39 Alimin Mesra dan Euis Nurlaelawati, *Potret Administrasi Keperdataan Islam di Indonesia* (Jakarta: Orbit, 2013).

40 Nurlaelawati, *Modernization, Tradition, and Identity*, 198.

pernikahan mereka.[41] Fenomena dalam masyarakat tersebut sangat terkait juga dengan ketentuan hukum isbat nikah, yang mengatur bahwa pasangan di bawah umur dapat mengajukan isbat nikah mereka ketika mereka mencapai usia minimum pernikahan, dan sikap ini merupakan sikap yang mengarah pada pengabaian dan penyimpangan ketentuan dispensasi dan usia minimum pernikahan. Tidak hanya itu, sikap ini telah membawa para hakim pada sebuah dilema dan akhirnya kelonggaran dengan tidak memedulikan usia pasangan ketika ia melakukan pernikahan siri dan menyebabkan masyarakat menganggap bahwa pernikahan di bawah umur bisa dilakukan tanpa dispensasi dengan cara siri dan di kemudian hari melegalkannya melalui isbat nikah.

Untuk mengantisipasi praktik permohonan isbat nikah di bawah umur dan nikah poligami, pegawai KUA mempunyai peran besar. Jika para hakim mengupayakan pertimbangan ketika pengajuan dibawa ke Pengadilan Agama, para pegawai KUA mengupayakan untuk meminimalkan praktik pernikahan poligami siri dan nikah di bawah umur siri dengan program-program penyuluhan dan pendidikan hukum. Materi penyuluhan perlu menekankan pada keseimbangan perlindungan, pemahaman signifikansi pencatatan pernikahan, penerapan ketentuan hukum secara baik dan tepat, dan pemahaman bahwa ketentuan isbat nikah dan dispensasi merupakan ketentuan khusus dan pilihan akhir untuk penyelesaian masalah hukum, dan pada konsep maslahat yang sifatnya universal dan seimbang.

Semua materi ini dikaitkan dengan prinsip-prinsip perlindungan manusia secara umum dalam perspektif HAM internasional yang sesuai dengan konsep perlindungan dalam Islam. Memang perdebatan terkait dengan kompatibilitas HAM internasional dengan HAM dalam Islam masih terus berlangsung. Namun, cara pemahaman dan interpretasi yang menjembatani

41 *Ibid.,* 112.

keduanya sudah banyak dilakukan oleh para pengkaji yang kemudian bisa disampaikan dengan baik. Mashood Baderin, misalnya, mengungkapkan bahwa lokalitas, hukum Islam dan standard internasional bisa diakomodir ke dalam satu pemahaman. Ia menyadari bahwa tidak mungkin prinsip HAM internasional dipaksakan untuk diakomodasi dalam sebuah kondisi di mana dialog dan perdebatan terkait dengan perbedaan HAM internasional dan Islam masih menonjol. Untuk itulah, Baderin mencoba mengintegrasikannya dengan menggunakan margin tengah untuk mengapresiasi ketiga elemen tersebut. Dalam hal poligami, misalnya, ia menegaskan bahwa karena masyarakat muslim mayoritas memahami kebolehan dan bahkan manfaat dari praktik poligami dalam perspektif Islam dan juga lokalitas Indonesia, maka poligami tidak relevan untuk dilarang. Namun ia juga menyadari bahwa praktik poligami merugikan pihak-pihak tertentu, perempuan dan anak-anak dari pernikahan sebelumnya. Oleh karenanya, ia memandang bahwa penafsiran poligami harus bertumpu pada pertimbangan tersebut dengan memadukan konsep pembulatan; pembulatan ke bawah dengan melarang poligami, pembulatan ke bawah dengan membolehkan perempuan melakukan poliandri dengan pembolehan laki-laki berpoligami.

Kedua konsep pembulatan ini, menurut Baderin, tidak bisa diambil dan tidak relevan dengan hukum Islam di mana kedua pihak bisa mempunyai dua pasangan, dan untuk itu ia menawarkan pembulatan ke atas yang mengakomodir dua situasi dan kepentingan atau yang bisa disebut sebagai 'pembulatan tengah', yang mengapresiasi dua sisi dengan membolehkan poligami sekaligus memberikan hak kepada perempuan untuk memberikan batasan poligami melalui ketentuan negara.[42]

42 Mashood A. Baderin, *International Human Rights and Islamic Law* (Oxford: Oxford University Press, 2003), 145. Lihat juga Mashood A. Baderin, *Hukum Internasional Hak Asasi Manusia dan Hukum Islam,* diterjemahkan oleh Musa Kazhim dan Edwin Arifin (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2010).

Dan menariknya adalah bahwa selain penerapan ketentuan pelarangan poligami oleh Tunisia dan Turki,[43] yang dalam konsep dan argumen Baderin, menyalahi ketentuan hokum Islam dan akan terus menuai perdebatan, konsep 'pembulatan tengah' ini telah diintegrasikan oleh beberapa negara muslim dengan mengeluarkan ketentuan-ketentuan yang bukan hanya mengatur alasan-alasan dan mekanisme poligami yang ketat tetapi juga meletakkan poligami sebagai alasan hukum perceraian dan sebagai poin atau klausul dalam perjanjian pernikahan.[44]

Pemahaman atau penerapan terhadap pemahaman konsep pembulatan tengah ini tentu tidak menggeser ketentuan-ketentuan syarat dan mekanisme poligami yang sudah ditentukan, termasuk syarat ijin istri sebelumnya. Artinya, kaitannya dengan bahwa poligami bisas dijadikan alasan perceraian secara formal, para hakim, para penghulu, dan masyarakat harus memahami bahwa ketentuan-ketentuan pemenuhan alasan poligami secara hukum dan mekanisme permohonan dan pengabulannya harus berdasarkan ketentuan hukum dan jikapun isteri sebelumnya memberikan ijin poligami, ijin itu masih bisa dikoreksi olehnya dengan pangajuan gugat cerai dengan alasan kerugian yang disebabkan poligami. Di beberapa negara poligami bisa menjadi poin perjanjian perkawinan sehingga pelanggaran terhadap poin perjanjian itu berakibat putusnya perkawinan.

Terlepas dari perdebatan kompatibilitas HAM internasional dan hukum Islam dan tawaran Baderin, ketentuan-ketentuan poligami dan praktiknya di Indonesia, jika dikaji dalam perspektif HAM internasional, mengandung bias perlindungan dengan mengacu pada dua unsur perlindungan, yaitu kepastian hukum dan kesetaraan pasangan di hadapan hukum. Dalam hal kepastian hukum, ini bisa dibaca melalui ketentuan terkait

43 Judith Tucker, *Women, Family and Gender in Islamic Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

44 John Hursh, 'Advancing Women's Rights through Islamic Law', *Berkeley Journal of Gender law and Justice*, vol. 27, no. 2 (2012): 252-306.

dengan keharusan adanya ijin yang sering terabaikan dan dihadirkan secara formalitas serta kelonggaran para hakim telah membawa kita pada sebuah pertanyaan apakah para isteri sesungguhnya memiliki kekuasaan atau hak pasti untuk menolak permohonan ijin poligami suami mereka. Adapun dalam hak kesetaraan, ketentuan dan praktik poligami dapat dianggap mengabaikan hak kesetaraan pasangan dalam mengatur dan mengarahkan nasib keluarga mereka. Seperti disebutkan di atas, pasal 16 CEDAW memberikan hak kesetaraan dalam keluarga kepada dua pasangan. Dalam praktiknya para perempuan, terutama yang menumpukan kebutuhan pemenuhan ekonomi pada suami, sering tidak mampu mengatakan 'tidak' untuk mempertahankan pernikahannya tanpa orang lain sebagai isteri kedua dan seterusnya dan terpaksa menerima kenyataan bahwa mereka dan anak-anak mereka dapat secara ekonomi terganggu di kemudian hari atau menggugat perceraian untuk mengekspresikan ketidaksetujuannya. Jika hal ini terjadi maka suami telah secara jelas melakukan pengabaian hak ekonomi keluarga yang menurut Undang-undnag Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga menjadi salah satu jenis kekerasan dalam rumah tangga.[45]

Kesimpulan

Dari paparan dalam tulisan ini, beberapa langkah dan upaya awal yang sistematis perlu dilakukan:

1. Sebagai pencatat pernikahan para pegawai KUA tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan penolakan terhadap permohonan pencatatan pernikahan poligami siri yang sudah diperiksa dan dikabulkan permohonan isbatnya oleh Pengadilan Agama dan tentunya dengan harapan para hakim Pengadilan mempunyai pertimbangan hukum

45 Lihat pasal 5, 6, 7, dan 8 Undnag-undang Penghapusan Kekerasa dan Rumah Tangga No. 23/2004. Lihat juga Ratna Batara Munti, *Advokasi Kebijakan Pro Perempuan: Agenda Politik untuk Kesetaraan dan Demokrasi* (Jakarta:Yayasan TIFA dan PSKW Pascasarjana UI, 2008).

yang lebih komprehensif berdasarkan pemahaman tujuan pembentukan hukum Isam berbasis konspep HAM;

2. Namun, kaitannya dengan tugas dan kewenangan KUA sebagai penyuluh, KUA sebagai garda terdepan mempunyai tugas dan peran yang besar untuk memberikan pemahaman yang baik dalam program penyuluhan kepada masyarakat secara umum dan program kurus pengantin secara khusus, terkait; *pertama* tujuan pembentukan hukum keluarga secara umum dan keseimbangan pemenuhan hak dan kewajiban dalam keluarga secara khusus, *kedua*, konsep maslahah yang seimbang dan universal, dan *ketiga*, konsep isbat nikah yang sejatinya merupakan solusi akhir bagi sebuah kasus hukum dalam sebuah kondisi yang sangat mendesak, dan untuk itu masyarakat diajak untuk menghindari praktik nikah siri baik kaitannya dengan poligami maupun dengan usia minimum nikah;

3. Untuk mengarahkan langkah-langkah preventif ini, lembaga dan atau direktorat Bimbingan Masyarakat yang membawahi kepenghuluan melakukan sistematisasi materi-materi yang urgent untuk disampaikan dalam program penyuluhan dan kursus bagi calon pengantin; dan,

4. Melalui koordinasi yang baik oleh Direktorat dan Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung, KUA Kembali mengoptimalkan koordinasi yang baik dengan lembaga peradilan, kaitannya dengan pemeliharaan dokumen-dokumen keluarga dan peningkatan pemahaman yang sejalan antara kedua kelompok penegak hukum, KUA dan Pengadilan Agama, tentang tujuan pembentukan dan penerapan hukum keluarga Islam yang memberikan perlidungan menyeluruh dan seimbang, dengan berkaca pada praktik hukum keluarga lslam di beberapa negara Muslim lain.

Daftar Pustaka

Al-Syafi'i, Imam. *Al-Umm.* Jilid 5. Ttt: tp, 1982.

Baderin, Mashood A. *International Human Rights and Islamic Law.* Oxford: Oxford University Press, 2003.

Baderin, Mashood A. *Hukum Internasional Hak Asasi Manusia dan Hukum Islam,* diterjemahkan oleh Musa Kazhim dan Edwin Arifin. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2010.

Basir, Cik. "Penanganan Perkara Permohonan Isbat Nikah Poligami secara Sirri dan Hubungannya dengan Permohonan Asal-usul Anak di Pengadilan Agama (Menyikapi Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Agama Mahkamah Agung Dalam SEMA Nomor 3 Tahun 2018)," Makalah disampaikan dalam Diskusi Hakim Peradilan Agama se-Wilayah PTA Palembang di Aula PTA, 26 April 2019.

Brenner, Suzanne. "Holy Matrimony? The Print of Politics of Polygamy in Indonesia', dalamAndrew N. Weintraub, ed., *Islam and Popular Culture in Indonesia and Malaysia.* London and New York: Routledge, 2011.

Bowen, John R. "Shari'a, State, and Social Norms in France and Indonesia". *ISIM Lectures.* Leiden: ISIM, 2001.

Hakim, Robith Muthiul. "Isbat Nikah Poligami ditinjau dari segi Yuridis Normatif: Studi terhadap Putusan No. 190/Pdt.G/2004/PA. Smn dan No. 1512/Pdt.G/2015/PA.Smn tentang Isbat Poligami Sirri di Pengadilan Agama Sleman". *Tesis S2.* Yogyakarta: Pascasarjana Sunan Kalijaga, 2017.

Hursh, John. 'Advancing Women's Rights through Islamic Law: The Example of Morocco', *Berkeley Journal of Gender law and Justice*, vol. 27, no. 2 (2012): 252-306.

Inayah, Nurul. "Analisis Putusan tentang Isbat Nikah Poligami (Studi Putusan Pengadilan Agama Bima No. 0663/ Pdt.G/2014/PA.Bm jo. Putusan Pengadilan Tinggi Agama Mataram No. 0093/Pdt.G/2014/PTA.Mtr)". *Tesis S2.* Yogyakarta: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, 2020.

Kamali, Muhammad Hashim. "Have We Neglected the Shari'ah Law Doctrine of Maslahah', *Islamic Studies*, vol. 27, no. 4 (1988): 287-303.

Kamali, Muhammad Hashim. "Maqasid Al-Shari'ah: The Objectives of Islamic Law', *Islamic Studies*, vol. 38, no. 2 (1999):193-208..

Mesra, Alimin dan Euis Nurlaelawati. *Potret Adminsitrasi Keperdataan Islam di Indonesia.* Jakarta: Orbit 2013.

Munti, Ratna Batara. *Advokasi Kebijakan Pro Perempuan: Agenda Politik untuk Kesetaraan dan Demokrasi.* Jakarta: Yayasan TIFA dan PSKW Pascasarjana UI, 2008.

Nurmila, Nina. *Women, Islam and Everyday Life: Renegotiating Polygamy in Indonesia.* London: Routledge, 2009.

Nasution, Khaeruddin. *Status Wanita di Asia Tenggara: Studi terhadap Perundang-Undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia.* Jakarta: INIS, 2002.

Nurlaelawati, Euis. *Modernization, Tradition, and Identity: Kompilasi Hukum Islam and Legal Practices in the Indonesian Islamic Courts.* Amsterdam: Amsterdam University Press, 2013.

_____. "Expansive Legal Interpretation: Muslim Judges' Approach to Polygamy in Indonesia". *Hawwa: Journal of Women in the Middle East and the Islamic World*, vol. 18, no. 2-3 (2020): 207-209.

_____. "Pernikahan tanpa Pencatatan: Isbat Nikah Sebuah Solusi?" *Musawa: Jurnal Studi Gender dan Islam*, vol. 12. no. 2 (2013): 261-277.

Otto, Jan Michiel (ed.). *Sharia Incorporated.* Leiden: Leiden University Press, 2010.

Pedoman Pelaksanaan Tugas Adminsitrasi Peradilan Agama, Ketua MARI Nomor KMA/032/SK/IV/2006, 6 April 2006.

Putri, Reksha Handika. 'Itsbat nikah poligami di Pengadilan Agama Kuningan pada putusan nomor 1325/Pdt.G/2013/PA.Kng'. *Tesis S2*. Yogyakarta: Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, 2017.

Rais, Halili. *Penghulu di antara Dua Otoritas Fikih dan Kompilasi Hukum Islam: Studi tentang Dinamika Penyelesaian Isu-Isu Hukum Perkawinan di Daerah Istimewa Yogyakarta.* Yogyakarta: Lingkaran, 2020.

Tucker, Judith. *Women, Family and Gender in Islamic Law.* Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Wirastri, Theresa Dyah. "Living with Unregistered Islamic Polygamous Marriages: Cases from Greater Jakarta". *Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Doctor of Philosophy (Ph.D.).* Eingericht aman der Kultur-, Sozial- und Bildungswissenchaftlichen Fakultätder Humboldt-Universität zu Berlin, 2018.

Yamada, Naoko. "Intertwining Norms and Laws in the Discourse of Polygamy in Early Twentieth Century West Sumatera", dalam Yoko Hayami (ed.), *The Family in Flux in Southeast Asia: Institution, Ideology, Practice.* Japan: Kyoto University Press, 2012, 63-86.

Zahrah, Abu. *Al-Ahwal al-Syakhsiyyah*, cet.ke-2. Egypt: Dar al-Fikr, 1957.

BAB IV

PERMASALAHAN PERWALIAN: Isu Disabilitas dan Usia Wali Nikah

Halili Rais

Salah satu rukun perkawinan dalam Islam adalah akad nikah (ijab kabul), yaitu prosesi penyerahan calon pengantin perempuan oleh wali nikah kepada calon pengantin laki-laki. Prosesi ini biasanya dilakukan dengan bahasa yang sama-sama dimengerti oleh wali nikah, calon pengantin, dan para saksi. Hanya saja, situasi ijab kabul akan berbeda bila melibatkan wali nikah penyandang disabilitas (wali difabel) yang selama ini kerap mendapat perlakuan berbeda. Oleh karena itu, pengetahuan yang memadai diperlukan untuk menjadikan ijab kabul dalam perkawinan tersebut tetap sah dalam pandangan hukum agama dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Fikih telah mengatur bahwa sebuah perkawinan dinyatakan sah apabila memenuhi syarat dan rukunnya. Secara umum, rukun perkawinan itu meliputi adanya calon suami, calon istri, wali, dua orang saksi, dan ijab kabul. Di antara rukun-rukun tersebut, ijab kabul menjadi syarat yang paling menentukan dalam prosesi perkawinan. Namun, bagaimana jika wali adalah

seorang difabel; apa yang mesti ia lakukan sehingga ijab kabul dapat berlangsung dengan lancar dan perkawinan itu sah.

Beberapa ulama menyatakan bahwa ijab kabul antara wali nikah dan calon pengantin laki-laki difabel tetap dinyatakan sah dan cukup dilakukan dengan menggunakan bahasa isyarat yang mudah dipahami. Bahkan lebih baik, jika bisa dilakukan dengan tulisan apabila dengan bahasa isyarat sulit dipahami dan tidak bisa diwakilkan. Akan tetapi, belum banyak literatur yang membahas wali nikah difabel. Pada umumnya, kajian mengenai wali nikah berkisar pada perdebatan apakah wali nikah harus laki-laki dan apa saja syarat-syarat menjadi wali.

Pandangan bahwa wali difabel bisa menggunakan bahasa isyarat dalam prosesi perkawinan tampaknya bertentangan dengan ketentuan dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI), yang salah satu pasalnya membatasi dan mengalihkan perwalian penyandang disabilitas kepada urutan wali nikah berikutnya. KHI, Pasal 22, menyatakan "apabila wali nikah yang paling berhak urutannya tidak memenuhi syarat sebagai wali nikah atau oleh karena wali nikah itu menderita tuna wicara, tuna rungu atau sudah uzur, maka hak menjadi wali bergeser kepada wali nikah yang lain menurut derajad berikutnya".

Di samping isu di atas, hal lain yang menjadi perdebatan di kalangan penghulu adalah mengenai batasan usia wali nikah. Pertanyaan yang sering muncul adalah sejak usia berapa seseorang berhak menjadi wali nikah. Kitab-kitab fikih hanya mengatur mengenai usia wali setelah ia dinyatakan balig, sedangkan dalam peraturan perundang-undangan tidak ada ketentuan yang jelas mengenai batasan usia wali nikah. Adanya perbedaan kriteria usia wali dalam fikih dan peraturan perundang-undangan itu pernah diselaraskan dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11/2007 yang menyebutkan usia wali minimal 19 tahun. Ketentuan ini kemudian dicabut dan dikembalikan kepada kriteria dewasa menurut ketentuan

hukum agama pada regulasi terbaru, yakni Peraturan Menteri Agama Nomor 20/2019 tentang Pencatatan Pernikahan.

Tidak adanya batasan minimal usia wali ini menimbulkan banyak penafsiran sehingga penetapan dan pengambilan keputusan di kalangan penghulu menjadi beragam. Perbedaan pendapat itu tidak hanya terjadi di kalangan penghulu, tapi juga antara penghulu dan ulama lokal. Hal ini berbeda dengan batasan usia calon pengantin yang ditetapkan minimal 19 tahun baik bagi laki-laki maupun perempuan sebagaimana disebutkan dalam UU Nomor 16/2019, Pasal 7 (1).[1] Adanya aturan yang jelas mengenai batasan usia perkawinan tersebut menutup perbedaan pendapat dan perdebatan dalam isu ini. Semua sepakat untuk menjadikan batas minimal usia perkawinan adalah 19 tahun.

Persoalan penentuan usia wali ini muncul ketika fikih hanya menyebutkan bahwa usia wali adalah saat ia memasuki usia balig. Tentang kapan seseorang dinyatakan balig, fikih hanya menetapkan dengan tanda-tanda balig, salah satunya ketika laki-laki telah mengalami *ihtilam* (mimpi basah). Jika seorang laki-laki telah memasuki usia akil balig maka ia memiliki hak dan kewenangan untuk menjadi wali nikah tanpa adanya batasan usia yang definitif. Selain itu, dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, rumusan mengenai batasan usia dewasa juga beragam.

Ketiadaan batasan usia wali ini menimbulkan banyak penafsiran dan perbedaan keputusan di kalangan penghulu KUA dan juga memunculkan ketidakpastian hukum dan kebingungan di masyarakat. Kontestasi kewenangan antara penghulu dengan ulama lokal bisa jadi juga karena sandaran hukum yang dipakai di antara mereka tidak sama. Penghulu KUA—yang diberikan tanggung jawab dan kewenangan untuk menyelenggarakan administrasi peristiwa perkawinan—memiliki alasan dan

1 Pasal 7 (1): Perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun.

sandaran hukum yang berbeda dengan yang dipakai oleh ulama lokal.

Wali Nikah dalam Islam

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "wali" memiliki empat pengertian, yaitu (1) Orang yang menurut hukum agama/adat diserahi kewajiban mengurus anak yatim serta hartanya sebelum anak yang bersangkutan itu dewasa; (2) Pengasuh pengantin perempuan pada waktu dinikahi oleh seorang laki-laki; (3) Orang saleh (suci) penyebar agama; dan (4) Orang yang menjadi wakil Allah dalam menyebarkan agama Islam.[2] Pengertian wali nikah dalam hukum Islam adalah seseorang yang memiliki hak dan kewenangan untuk menikahkan seorang perempuan dengan seorang laki-laki.[3] Karena wali nikah menjadi rukun dalam perkawinan, ketentuan seseorang bisa menjadi wali nikah harus memenuhi beberapa persyaratan yaitu: laki-laki, muslim, akil, dan balig.[4] Dalam pelaksanaan akad nikah, penyerahan *(*ijab*)* dilakukan oleh wali mempelai perempuan atau yang mewakilinya, dan penerimaan *(*kabul*)* dilakukan oleh mempelai laki-laki.

UU Perkawinan, Pasal 26 (1) mengatur ketentuan wali nikah sebagai berikut:

> Perkawinan yang dilangsungkan di muka Pegawai Pencatat Nikah yang tidak berwenang, wali nikah yang tidak sah, atau yang dilangsungkan tanpa dihadiri oleh dua orang saksi dapat dimintakan pembatalannya oleh para keluarga dalam garis lurus ke atas dari suami istri, jaksa, dan suami atau istri.

Secara implisit, pasal tersebut mengisyaratkan bahwa perkawinan yang tidak ada wali ialah batal atau dapat dibatalkan.

---

2 Tim Prima Pena, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Gitameda Press, 2011), 795.

3 Halili, *Penghulu di Antara Dua Otoritas Fikih dan Kompilasi Hukum Islam, Studi tentang Dinamika Penyelesaian Isu-Isu Hukum Perkawinan di Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: Lingkaran, 2020), 116.

4 Pasal 20 (1) Kompilasi Hukum Islam.

Dalam KHI, wali nikah diatur dalam Pasal 19 hingga Pasal 23. Secara garis besar, ada dua macam wali nikah dalam perkawinan, yaitu wali nasab dan wali hakim. Wali nasab adalah seorang laki-laki yang memiliki hubungan darah atau garis nasab dengan calon mempelai perempuan. Wali ini mencakup wali *aqrab* atau *ab'ad* (wali terdekat atau yang jauh), yaitu: ayah kandung, kakek, saudara laki-laki, saudara laki-laki seayah, anak laki-laki dari saudara laki-laki, anak laki-laki saudara laki-laki seayah, anak laki-laki dari anak laki-laki saudara laki-laki, anak laki-laki dari anak laki-laki saudara laki-laki seayah, paman, paman seayah, anak laki-laki dari paman, anak laki-laki dari paman seayah, saudara laki-laki kakek, saudara laki-laki kakek seayah, anak laki-laki dari saudara laki-laki kakek, anak laki-laki dari saudara laki-laki kakek seayah.

Selain wali nasab, ada juga wali hakim dalam perkawinan. Siapa yang dimaksud wali hakim? Wali hakim adalah seseorang yang diberi hak dan kewenangan oleh negara untuk menjadi wali dalam perkawinan. Menteri Agama sebagai representasi pemerintah memberikan kewenangan kepada seseorang (pejabat) untuk bertindak sebagai wali hakim. Dalam pelaksanaannya, pejabat yang diberi kewenangan sebagai wali hakim adalah Kepala KUA atau penghulu yang ditunjuk oleh pemerintah untuk bertindak sebagai wali nikah bagi mempelai perempuan yang tidak mempunyai wali. Pengaturan mengenai wali hakim ini berdasarkan pada Hadis 'Aisyah bahwa pemerintah adalah wali bagi perempuan yang tidak memiliki wali.[5]

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم لانكاح إلابولي وفى حديث عائشة والسلطان ولى من لاولي له

Nabi SAW bersabda: "Tidak sah nikah melainkan dengan wali" dan dalam Hadis dari Aisyah bahwa sultan

5 Abu Dawud, *Sunan Abi Dawud*, Volume 5, (Beirut: Dar al-Fikr, 2003), 487.

(pemerintah) merupakan wali bagi seseorang yang tidak memiliki wali.

Ketentuan mengenai wali hakim di Indonesia pernah diatur dalam PMA Nomor 30 Tahun 2005.[6] Pasal 2 (1) PMA menyebutkan bahwa Kepala KUA atas nama Menteri Agama sebagai pejabat yang bertindak selaku wali hakim. Pasal 2 (1) menyatakan "wali hakim baru bertindak sebagai wali nikah jika memenuhi keadaan sebagai berikut: wali nasab benar-benar tidak ada, wali nasabnya jauh, wali nasabnya tidak diketahui tempat tinggalnya (gaib), wali nasab sedang berihram haji atau umroh, dan wali nasab menolak bertindak sebagai wali nikah (*wali adhal*)". Namun PMA tersebut telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Sebagai gantinya, terbitlah PMA Nomor 20/2019 tentang Pencatatan Pernikahan. Dalam PMA ini pun disebutkan bahwa wali hakim dijabat oleh Kepala KUA/PPN Luar Negeri.[7]

Mayoritas imam mazhab berpendapat bahwa wali nikah dalam perkawinan Islam merupakan rukun yang harus dipenuhi; jika tidak terpenuhi maka pernikahannya tidak sah. Imam Malik secara tegas mengharuskan keberadaan wali dalam pernikahan karena wali adalah orang yang bertanggungjawab dalam pernikahan itu. Dia juga menolak keabsahan seorang perempuan, baik gadis maupun janda, menikahkan diri sendiri. Dasar hukum yang digunakan oleh Imam Malik adalah Hadis Nabi لَانكَاحَ إلَّابوَلِيٍّ "Tidak sah sebuah pernikahan tanpa adanya seorang wali"[8] dan juga Hadis Nabi yang diriwayatkan oleh 'Aisyah:

6 Sebelumnya, wali hakim juga diatur dalam PMA Nomor 4/1947, PMA Nomor 1/1952, dan PMA Nomor 2/1987.

7 PMA Nomor 20/2019, Pasal 13 (2).

8 Sunan Abi Dawud dalam *Kitab al-Nikah* No. 1785, Sunan al-Tirmizi dalam *Kitab al-Nikah* No. 1020, Sunan Ibn Majah dalam *Kitab al-Nikah* No. 1870, dan Musnad Ahmad, *Musnad Kifiyin* No. 18697.

أَيُّمَا إِمْرَأَةٍ نَكَحَتْ بِغَيْرِ إِذْنِ وَلِيِّهَا فَنِكَحُهَا بَاطِلٌ فَإِنْ دَخَلَ بِهَا فَلَهَا الْمَهْرُ بِمَا اسْتَحَلَّ مِنْ فَرْجِهَا فَإِنْ اشْتَجَرُوا فَالسُّلْطَانُ وَلِيُّ مَنْ لَا وَلِيَّ لَهُ

Apabila seorang perempuan menikah tanpa izin walinya maka nikahnya batal, apabila si suami telah menggaulinya, maka bagi dia berhak menerima mahar sekadar menghalalkan farjinya. Apabila walinya enggan memberi izin maka wali hakim (pemerintah) yang menjadi wali bagi perempuan yang tidak memiliki wali.[9]

Pendapat yang mengharuskan adanya wali dalam pernikahan juga dikemukakan oleh Imam Syafi'i. Menurutnya, wali nikah merupakan salah satu rukun sehingga apabila pernikahan tanpa wali, maka pernikahan itu tidak sah. Dasar hukum yang digunakan oleh Imam Syafi'i adalah:

اَيُّمَا امْرَأَةٍ نَكَحَتْ بِغَيْرِ إِذْنِ وَلِيِّهَا فَنِكَاحُهَا بَاطِلٌ

Setiap perempuan yang menikah tanpa adanya wali maka nikahnya batal".[10]

Selain Imam Malik dan Imam Syafi'i, ulama lain yang juga menolak pernikahan perempuan tanpa adanya wali adalah Imam Ahmad ibn Hanbal. Ibn Qudamah, seorang murid terkemuka dari Imam Ahmad, menyatakan bahwa wali harus ada dalam sebuah pernikahan, berdasarkan pada Hadis Nabi "Tidak sah sebuah pernikahan tanpa adanya seorang wali".[11]

Berbeda dengan tiga pendapat Imam Mazhab di atas, Imam Abu Hanifah memiliki pendapat tentang kebolehan pernikahan tanpa adanya wali. Menurut Abu Hanifah, pernikahan tanpa wali (menikahkan diri sendiri) atau meminta orang lain di luar wali

9 'Abdurrahman al-Jaziri, *al-Fiqh 'ala al-Mazahib al-›Arba'ah,* (Mesir: Dar al-Fikr, t.t.), 118.

10 Sunan Abi Dawud dalam *Kitab al-Nikah* No. 1784, dan Musnad Ahmad dalam *Kitab Baqi al-Ansar* No. 23236.

11 Ibn Qudamah, *Al-Mugni,* (Beirut: Dar al-Fikr, 1984), 338.

nasab untuk menikahkan seorang perempuan, baik masih gadis maupun janda, adalah boleh. Namun demikian, kebolehan itu dengan syarat suaminya harus sekufu (sepadan) dengannya. Jika tidak, walinya memiliki hak untuk membatalkan pernikahannya.[12] Dasar hukum yang mereka gunakan adalah Al-Qur'an dan Hadis Nabi:

1. Q.S. Al-Baqarah [2]: 234

فَلَا جُنَاحَ عَلَيْكُمْ فِيمَا فَعَلْنَ فِي أَنْفُسِهِنَّ مِنْ مَعْرُوفٍ

Maka tidak ada dosa bagimu (wali atau waris yang meninggal) membiarkan mereka berbuat ma'ruf terhadap diri mereka.

Ayat ini menurut mereka hanya menjelaskan tentang perintah Allah kepada wali untuk menikahkan anaknya, bukan perintah mengenai keharusan adanya wali dalam pernikahan.[13]

2. Q.S. Al-Baqarah [2]: 230

فَإِنْ طَلَّقَهَا فَلَا تَحِلُّ لَهُ مِنْ بَعْدُ حَتَّىٰ تَنْكِحَ زَوْجًا غَيْرَهُ

Kemudian jika suami mentalaknya, maka perempuan itu tidak halal lagi baginya hingga dia menikah dengan suami lain.

3. Q.S. Al-Baqarah [2] : 232

وَإِذَا طَلَّقْتُمُ النِّسَاءَ فَبَلَغْنَ أَجَلَهُنَّ فَلَا تَعْضُلُوهُنَّ أَن يَنْكِحْنَ أَزْوَاجَهُنَّ

Apabila kamu mentalak istri-istrimu, lalu habis masa iddahnya, maka janganlah kamu (para wali) menghalangi mereka untuk menikah lagi dengan calon suaminya.

Ayat ini menjelaskan mengenai otoritas perempuan dalam melaksanakan pernikahan tanpa adanya wali, dan larangan

12 Syams al-Din al-Sarakhsi, *al-Mabsuth,* (Beirut: Dar al-Ma›rufah, 1989), 10.

13 *Ibid.,* 11.

terhadap wali mencegah anak perempuannya untuk menikah dengan calon suaminya.[14]

Quraish Shihab mengomentari ayat-ayat yang dijadikan alasan kelompok Hanafiyah dalam kebolehan perempuan menikahkan dirinya sendiri itu, hanya berlaku untuk janda. Jadi perkawinan tanpa adanya wali hanya berlaku pada kasus janda, bukan untuk gadis. Menurutnya, sangat bijak untuk tetap menghadirkan wali dalam pernikahan baik untuk janda maupun gadis. Dengan kehadiran wali akan memperkuat sandaran jika dalam perjalanan berumahtangga terjadi suatu masalah atau hal-hal yang tidak diinginkan.[15]

Adapun Hadis yang dijadikan dasar dari pendapat mereka terdapat dalam Sahih Muslim *Kitab al-Nikah* No. 2545, Sunan Abu Dawud *Kitab al-Nikah* No. 1795, Sunan al-Nasa›i *Kitab al-Nikah* No. 3208, dan Sunan al-Tirmizi *Kitab al-Nikah* No. 1026:

اَلأَيِّمُ أَحَقُّ بِنَفْسِهَا مِنْ وَلِيِّهَا

Janda lebih berhak atas dirinya daripada walinya.

Hadis dalam Sunan Abu Dawud *Kitab al-Nikah* No. 1796 dan Sunan al-Nasa›i Kitab al-Nikah No. 3211:

لَيْسَ وَلِيٌّ مَعَ الثَّيِّبِ

Tiada wali bagi janda.

Perundang-undangan perkawinan di Indonesia menganut pendapat yang mengharuskan adanya wali dalam pernikahan. Undang-Undang No. 1/1974, Pasal 26 (1) menjelaskan bahwa "perkawinan yang dilangsungkan di muka Pegawai Pencatat

14 Abu Bakar ar-Razi al-Jassas, *Ahkam al-Quran*, 2 (Beirut: Dar al-Ihya' al-Turats al-'Arabi, 1992), 100.

15 M. Quraish Shihab, *Wawasan al-Quran: Tafsir Maudhu'i atas Pelbagai Persoalan Umat,* (Bandung: Mizan, 1996), 203.

Nikah yang tidak berwenang, wali nikah yang tidak sah, atau yang dilangsungkan tanpa dihadiri oleh dua orang saksi dapat dimintakan pembatalannya oleh para keluarga dalam garis lurus ke atas dari suami istri, jaksa, dan suami atau istri".

Pasal 26 di atas memberikan pengertian bahwa wali memiliki kedudukan penting sebagai rukun perkawinan. Hal ini dapat dilihat juga dalam Peraturan Pemerintah No. 9/1975 tentang Pelaksanaan UU No. 1/1974 tentang Perkawinan, dan KHI. Peraturan Pemerintah No. 9/1975, Pasal 11 (2) menyebutkan bahwa akta nikah harus ditandatangani oleh wali nikah atau yang mewakilinya. Ini jelas menunjukkan bahwa wali nikah sangat dibutuhkan dalam proses perkawinan. KHI, Pasal 14 juga jelas menyatakan bahwa wali nikah adalah salah satu unsur yang harus dipenuhi dalam melakukan perkawinan. Selanjutnya, Pasal 19 menyatakan bahwa wali nikah dalam perkawinan merupakan rukun yang harus dipenuhi bagi calon mempelai wanita yang bertindak untuk menikahkannya. Lebih jauh lagi, Pasal 20 (1) menegaskan bahwa yang bertindak sebagai wali nikah ialah seorang laki-laki yang memenuhi syarat hukum Islam, yakni muslim dan akil balig.

Wali Nikah Difabel

Terdapat beberapa istilah yang sering digunakan untuk menunjukkan pengertian yang sama dengan difabel, salah satunya adalah disabilitas. Disabilitas merupakan kata serapan dari bahasa Inggris *disability* yang berarti *cacat* atau *ketidakmampuan*.[16] Di Indonesia, istilah 'penyandang cacat' pernah umum digunakan untuk menunjuk pada individu yang memiliki perbedaan fisik dan mental. Namun, istilah ini mendapatkan kritik dan dianggap tidak layak untuk digunakan. Maka, muncullah beberapa istilah alternatif untuk menghaluskan istilah ini, seperti 'difabel', 'orang berkebutuhan khusus', dan

16 John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia* , (Jakarta: PT Gramedia, 1992), 184.

'penyandang disabilitas'. Istilah difabel pertama kali dikenalkan dan digagas oleh beberapa aktivis di Yogyakarta, yakni Setyo Adi Purwanta, Mansur Fakih, dan Lily Purba. Mereka memopulerkan istilah 'difabel' sebagai akronim dari bahasa Inggris *differently-abled* atau *different abilities*.[17] Penggunaan istilah 'difabel' sangat populer dibandingkan dengan 'penyandang disabilitas'.[18]

Dalam bahasa Inggris, menurut Waryono, istilah yang pertama kali digunakan adalah *lame,* kemudian berkembang menjadi *crippled, handicapped, disabled, dan differently-abled*.[19] Pada 1981, WHO mengenalkan tiga istilah yang berbeda terkait disabilitas. Ketiga istilah tersebut antara lain (1) *Impairment*, yaitu hilangnya atau kondisi tidak normal pada aspek psikologi, fisik, atau struktur dan fungsi anatomi tubuh; (2) *Disability*, yaitu keterbatasan atau kekurangan kemampuan untuk melakukan aktivitas sebagaimana orang pada umumnya; dan (3) *Handicap*, yakni ketidakberuntungan pada individu akibat dari kelemahan atau disabilitas yang membatasi dan mencegah individu dalam melakukan peran sosial dan budaya di masyarakat.

Ketiga istilah itu menguatkan asumsi masyarakat terhadap individu penyandang disabilitas yang mengidentikkan mereka dengan penderitaan, kecacatan, dan hal lain yang tidak menyenangkan. Kemudian, muncul istilah *disabled people* yang juga mendapatkan kritik sehingga memunculkan istilah baru *people with disabilities*. Penghalusan istilah itu dilakukan karena sebutan baru itu dianggap lebih positif dan akhirnya menjadi terminologi yang dipakai dalam kebijakan maupun literatur akademik.[20]

---

17 Ahmad Muttaqin, "Etika Sosial Terhadap Difabel Netra: Analisis Semantik Alquran," dalam Arif Maftuhin (ed.), *Islam dan Disabilitas dari Teks ke Konteks*, (Yogyakarta: Gading, 2020), 49.

18 Arif Maftuhin, "Mengikat Makna Diskriminasi: Penyandang Cacat, Difabel, dan Penyandang Disabilitas," *Inklusi: Journal of Disability Studies*, *Vol. 3, No. 2*, (Jul-Des, 2016): 140.

19 Waryono Abdul Ghafur, "Difabilitas dalam Alquran," dalam Arif Maftuhin (ed.), *Islam dan Disabilitas,* 7.

20 Ahmad Muttaqin, "Etika Sosial," 49.

Pada 2014, Lembaga Demografi Universitas Indonesia merilis sebuah riset tentang kelompok difabel di Indonesia. Riset itu melaporkan setidaknya ada delapan istilah yang digunakan oleh dokumen legal seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, dan lainnya. Kedelapan istilah itu adalah: (1) bercacat; (2) orang yang dalam keadaan kekurangan jasmani dan rohani; (3) tuna; (4) orang yang terganggu atau kehilangan kemampuan untuk mempertahankan hidupnya; (5) penderita cacat; (6) penyandang kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial; (7) anak berkebutuhan khusus (anak luar biasa); dan (8) penyandang cacat.[21]

UU Nomor 8/2016, Pasal 1, tentang Penyandang Disabilitas memberi definisi 'penyandang disabilitas' sebagai berikut:

> Penyandang Disabilitas adalah setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak.

Dilihat dari bentuknya, secara umum ragam disabilitas dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori:[22] *Pertama*, Disabilitas Berat. Para penyandang disabilitas pada kelompok ini bergantung pada bantuan orang lain dalam melakukan aktivitas sehari-hari. Mereka biasanya mengalami gangguan pada gerakan dan koordinasi tubuh (lumpuh otak). Tidak sedikit yang masuk ke dalam kelompok ini juga mengalami gangguan mental permanen yang sulit untuk melakukan komunikasi verbal dengan orang lain.

Kedua, Disabilitas Sedang. Berbeda dengan kelompok pertama, orang-orang dalam kelompok ini mampu melakukan

21 Arif Maftuhin, "Mengikat Makna," 143.

22 Lembaga Bahtsul Masail PBNU, P3M, dan PSLD Unibraw, *Fiqih Penguatan Penyandang Disabilitas*, (Jakarta: Lembaga Bahtsul Masail PBNU, 2018), 22.

aktivitas sehari-hari dan merawat diri seperti mandi, berpakaian, makan, minum, dan berpindah tempat. Sebagian dari mereka masih bisa dilatih dengan aktivitas-aktivitas keterampilan motorik misalnya, kerajinan tangan, membersihkan lingkungan, dan mencuci piring. *Ketiga*, Disabilitas Ringan. Penyandang disabilitas yang masuk kelompok ini adalah mereka yang sudah dapat hidup mandiri, mampu beraktivitas sehari-hari, dan berinteraksi dengan masyarakat sekitarnya. Mereka dapat menggunakan alat bantu yang sesuai dengan disabilitasnya sehingga mereka pada umumnya mampu untuk mendapatkan pendidikan di sekolah.

Jika mengacu pada UU Nomor 8/2016, cakupan ragam disabilitas adalah sebagai berikut:[23] *Pertama*, Penyandang Disabilitas Fisik. Istilah yang sering digunakan dalam kelompok ini adalah penyandang disabilitas daksa atau orang dengan gangguan mobilitas. Masuk dalam kelompok ini adalah mereka yang mengalami ketidakmampuan untuk menggunakan kaki, lengan, atau batang tubuh secara efektif karena kelumpuhan, kekakuan, nyeri, atau gangguan lainnya. Adapun orang dengan gangguan mobilitas dan gangguan gerak sering terhambat secara sosial dan fisik untuk melakukan aktivitas di masyarakat.

Kelompok ini harus berhadapan dengan sejumlah hambatan dalam keseharian mereka. Mereka menjadi sasaran stigma negatif sebagai kelompok orang yang tidak layak mendapatkan kesempatan yang sama dengan orang-orang nondisabilitas. Ditambah lagi, mereka harus menghadapi fakta minimnya fasilitas fisik yang bisa mereka akses dalam melakukan aktivitas fisik. Oleh karena itu, penerimaan masyarakat dan kehadiran fasilitas lingkungan yang aksesibel bagi penyandang disabilitas dapat mendorong mereka untuk ikut berpartisipasi dan berkontribusi dalam masyarakat.

---

23 *Ibid*., 23-27. Lihat juga UU Nomor 8/2016, Pasal 4.

Kedua, Penyandang Disabilitas Intelektual. Kelompok ini mengalami gangguan fungsi intelektual secara signifikan dan gangguan prilaku adaptif. Variasi dari kelompok ini sangat luas, meliputi mereka yang mengalami *down syndrom*, autisme, kesulitan konsentrasi, gangguan jiwa, dan gangguan berpikir lainnya. Mereka ini sering disebut juga dengan 'cacat mental' atau ada 'disabilitas mental'. Penanganan yang bisa dilakukan terhadap kelompok disabilitas intelektual ini adalah melakukan komunikasi dengan menggunakan media yang menarik dan dekat dengan kehidupannya. Di samping itu, informasi kepada mereka dengan bahasa yang singkat, jelas, dan diulang secara konsisten sangat membantu mereka.

Ketiga, Penyandang Disabilitas Mental. Masuk ke dalam kelompok ini adalah para penyandang disabilitas rungu atau mereka yang mengalami hambatan untuk mendengar, dan disabilitas wicara atau mereka yang mengalami hambatan melakukan komunikasi verbal. Bagi orang yang mengalami gangguan pendengaran bisa dibantu dengan alat bantu dengar, sedangkan bagi tuna rungu komunikasi dilakukan dengan bahasa isyarat. Mereka yang mengalami disabilitas wicara pada umumnya melakukan komunikasi dengan menggunakan mimik atau gerakan tangan atau tubuh. Oleh karena itu, apabila kita berkomunikasi dengan mereka, kita harus berhadapan muka dan mengucapkan kata-kata dengan gerak bibir yang jelas, atau jika memungkinkan dengan menggunakan bahasa isyarat.

Keempat, Penyandang Disabilitas Sensorik (Penyandang Disabilitas Netra). Secara umum, disabilitas netra terbagi ke dalam dua kelompok yaitu, buta total *(totally blind)* dan disabilitas netra ringan *(low vision).* Penyandang disabilitas netra total tidak bisa melihat objek sama sekali kecuali hanya bayangan cahaya gelap dan terang. Komunikasi mereka dilakukan dengan audio atau verbal. Penyandang disabilitas netra ringan hanya kehilangan sebagian dari penglihatannya dan masih memiliki

sisa penglihatan yang dapat digunakan untuk beraktivitas.

Melihat uraian dan ragam disabilitas di atas, dapat ditarik pengertian bahwa wali nikah difabel adalah keadaan wali nikah yang mengalami keterbatasan fisik, mental dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama baik berat maupun ringan sehingga ia tidak bisa melakukan aktivitas seperti yang dilakukan oleh orang-orang nondisabilitas.

Hak-Hak Wali Difabel dalam Pernikahan

Dalam kajian hukum Islam, ada beberapa istilah yang digunakan untuk menyebut penyandang disabilitas, yaitu *ashab al-'ahat* atau *zawi al-'ahat* (penyandang disabilitas fisik), *mu'awwaqun* atau *mu'aqun* (penyandang disabilitas mental, *'ajaza* atau *'ajizun* (seorang yang lemah, tidak mampu untuk bertindak).[24]

Membincangkan hak-hak wali difabel dalam pernikahan tak lepas dari kerangka pembahasan fikih. Dalam literatur fikih klasik, perlakuan terhadap difabel menitikberatkan pada pemberian dispensasi ketika ia mau melaksanakan ibadah tertentu. Tentu saja, pendekatan seperti ini hanya menyentuh aspek kewajiban para difabel sebagai mukalaf, tetapi pada sisi lain menafikan hak-hak mereka sebagai manusia.[25] Padahal, tuntutan para difabel saat ini bukan hanya soal dispensasi dalam melaksanakan kewajiban, tetapi juga bagaimana hak-hak mereka bisa terpenuhi. Hal ini sangat terkait dengan Deklarasi Universal HAM (DUHAM), Pasal 6: "Setiap orang berhak atas pengakuan di depan hukum sebagai manusia pribadi di mana saja ia berada". Pasal 7 juga menegaskan "semua orang sama di depan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi. Semua berhak atas perlindungan yang sama terhadap setiap bentuk diskriminasi

24 Mukhammad Nur Hadi, *Pernikahan dan Disabilitas, Nalar Hukum Penghulu di Kota Malang*, (Jakarta, Publica Institute Jakarta, 2020), 51.

25 Arif Maftuhin, *Islam dan Disabilitas*, 94.

yang bertentangan dengan Deklarasi ini, dan terhadap segala hasutan yang mengarah pada diskriminasi semacam ini".

Indonesia, melalui UU Nomor 19/2011 telah mengesahkan Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas. Artinya, negara berkewajiban untuk memenuhi hak-hak penyandang disabilitas, yaitu hak untuk mendapatkan persamaan dan nondiskriminasi, aksesibilitas, hak untuk hidup, peningkatan kesadaran, dan hak untuk bebas dari eksploitasi, kekerasan dan pelecehan.[26] Dengan demikian, penyandang disabilitas memiliki hak untuk mendapatkan kesempatan yang sama di hadapan hukum dan juga berhak untuk memeroleh perlindungan dan manfaat hukum.

Karena prosesi pernikahan tidak bisa keluar dari kerangka fikih, para pihak yang terlibat dalam perbuatan hukum menentukan sah tidaknya pernikahan itu sendiri. Setiap orang yang melakukan perbuatan hukum tersebut terikat dengan beberapa persyaratan sehingga ia haruslah subjek hukum yang memenuhi persyaratan itu. Hal ini berarti beberapa persyaratan tertentu yang dibebankan kepada wali nikah difabel dalam akad nikah harus dalam kerangka memenuhi persyaratan fikih tanpa mengabaikan hak-hak mereka sebagai wali.

Achmad Ali, sebagaimana dikutip oleh Mukhammad Nur Hadi, menyebutkan bahwa setiap orang adalah subjek hukum sejak ia dilahirkan dan bahkan bisa juga sejak dalam kandungan bila ada kepentingan yang dikehendaki. Seseorang berhenti sebagai subjek hukum apabila ia telah meninggal dunia.[27] Artinya, sebagai subjek hukum ia memiliki hak dan kewajiban yang melekat pada dirinya. Akan tetapi, tidak semua orang sebagai subjek hukum memiliki kewenangan untuk bertindak

26 Baca Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas/UN CRPD melalui UU Nomor 19/2011 tentang Pengesahan Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas.

27 Nur Hadi, *Pernikahan dan Disabilitas*, 55.

dalam menunaikan hak dan kewajibannya. Seseorang dianggap memiliki kewenangan bertindak ketika ia dapat memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh hukum.

Dengan demikian, sebagai subjek hukum dalam muamalah seperti prosesi akad nikah, penyandang disabilitas tertentu tetap mendapatkan haknya sebagai wali walaupun dengan cara yang berbeda dari wali nikah pada umumnya. Dalam hal ini, penyandang disabilitas fisik (disabilitas netra, rungu dan/atau wicara) hanya perlu fasilitas (alat bantu) yang dapat memudahkan dalam melakukan aktivitas atau transaksi. Rumusan wali nikah penyandang disabilitas sebagai subjek hukum juga disesuaikan dengan kondisi disabilitasnya karena ia memiliki kekhususan yang jika difasilitasi hak-haknya sebagai wali nikah tetap bisa dipenuhi. Khusus bagi penyandang disabilitas intelektual (disabilitas berat) yang permanen, haknya sebagai wali nikah bergeser pada urutan wali berikutnya.

Terhadap wali difabel, terdapat dua cara pandang yang diambil oleh penghulu KUA. Bagi wali yang mengalami disabilitas netra, rungu, dan/atau wicara, hak kewalian masih melekat padanya dan tidak langsung berpindah ke wali lain karena ia masih bisa menjalankan hak dan kewenangannya sebagai wali nikah. Komunikasi dengan mereka bisa dilakukan dengan alat bantu berupa tulisan atau bahasa isyarat sehingga masing-masing mengerti maksud ijab kabul dalam pernikahan. Hal ini sejalan dengan temuan lapangan di kalangan penghulu yang menetapkan bahwa hak kewalian penyandang disabilitas netra, rungu, dan/atau wicara, tetap melekat padanya. Mayoritas penghulu menyatakan bahwa mereka tidak melakukan pindah wali ketika menjumpai wali dengan disabilitas fisik. Sementara itu, terhadap wali penyandang disabilitas berat atau disabilitas intelektual permanen yang menyulitkan komunikasi walaupun dengan alat bantu, hak kewalian dipindah kepada wali lainnya.[28]

28 Hasil wawancara dengan beberapa penghulu di Kabupaten Bantul, tanggal 10 Agustus-10 September 2020.

Jalan yang ditempuh para penghulu ini menyimpang dari rumusan KHI, Pasal 22, yang menyebutkan bahwa apabila wali nikah yang paling berhak urutannya tidak memenuhi syarat sebagai wali nikah atau oleh karena wali nikah itu menderita tuna wicara, tuna rungu atau sudah uzur, hak menjadi wali bergeser kepada wali nikah yang lain menurut derajad berikutnya. Keadaan seperti ini tidak hanya terjadi di wilayah Bantul, sebuah penelitian yang dilakukan di Malang menunjukkan hasil yang sama. Kelompok penghulu yang demikian ini jumlahnya mayoritas dibandingkan dengan kelompok penghulu yang pendapatnya tidak merepresentasikan penguatan hak-hak hukum wali nikah disabilitas.[29]

Rumusan KHI, Pasal 22, di atas dengan jelas mengabaikan dan meniadakan hak wali penyandang disabilitas dalam pernikahan. Namun dengan pertimbangan hak asasi manusia, para penghulu memiliki perspektif lain yang tidak begitu saja patuh pada klausul pasal itu. Cara pandang seperti yang diambil penghulu ini dapat menghadirkan fikih yang advokatif-humanis terutama bagi para penyandang disabilitas yang selama ini hak-haknya sering terabaikan. Tentu saja, keputusan yang diambil oleh para penghulu memiliki sandaran hukumnya tidak hanya pada penguatan HAM, tetapi juga merujuk kepada kitab-kitab fikih klasik.

Salah satu rujukan yang digunakan oleh penghulu sebagaimana yang terdapat dalam kitab *al-Iqna*' sebagai berikut:

> Orang yang bisu (tidak bisa bicara) jika dia berstatus sebagai wali nikah sedangkan dia bisa memberikan isyarat dan bisa dipahami oleh setiap orang dan atau bisa dipahami oleh orang yang cerdas dia boleh menikahkannya atau dia bisa menulis dan memungkinkan untuk mewakilkan, maka dia bisa mewakilkan. Akan tetapi jika hal tersebut tidak mungkin untuk menikahkan dan mewakilkan maka yang menikahkannya (yang menjadi wali) adalah wali ab'ad (wali jauh).[30]

---

29 Mukhammad Nur Hadi, *Pernikahan dan Disabilitas*, 84-85.

30 Syamsuddin Muhammad bin Muhammad Khatib Asy-Syarbini, *Al-Iqna*', juz 2, (Kairo: Syirkah al-Quds, 2012), 125.

Rujukan lain yang juga digunakan penghulu adalah penjelasan Ibnu Hajar al-Haitami:

> Dihukumi sah nikahnya seorang disabilitas rungu dengan cara memberikan isyarat pada saat ijab kabul yang tidak hanya orang pandai saja yang bisa memahami isyaratnya (artinya semua orang di tempat itu memahami isyarat ijab kabulnya). Demikian juga dihukumi sah, pernikahan disabilitas rungu ketika ijab kabul ia menggunakan tulisan".[31]

Fikih bukan sesuatu yang bertentangan secara diametral dengan nilai-nilai dan keragaman agama dan HAM. Fikih, jika dipahami dengan baik, merupakan hasil pemikiran para ahli fikih (*fukaha*) untuk memberikan landasan normatif bagi perilaku muslim yang bermuara pada perwujudan *maqasid al-syari'ah*. Pengertian pokok dari konsep *maqasid al-syari'ah* adalah perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia.[32] Dengan demikian, meyakini norma fikih sebagai sesuatu yang mutlak dan permanen perlu dikritisi.

Kedudukan fikih berbeda dari Al-Qur'an dan Hadis itu sendiri. Fikih lahir, tumbuh, dan berkembang sesuai dengan perkembangan dinamika masyarakat dan perubahan sosial dari waktu ke waktu. Sebaliknya, Al-Qur'an mengandung prinsip-prinsip universal yang melintasi batas ruang dan waktu dan bersifat tetap. Oleh karena itu, fikih selalu memiliki daya adaptasi yang tinggi terhadap ruang dan waktu bukan karena keuniversalannya, tetapi karena fikih bisa berubah sesuai dengan perubahan tempat, waktu, keadaan, dan tradisi.[33]

---

31 Ibnu Hajar al-Haitami, *Tuhfah al-Muhtaj fi Syarh al-Minhaj*, vol. 7 (Beirut: Dar al-Ihya' al-Turas al-Islami, t.t.), 222.

32 Maufur dan Nina Mariani Noor (ed.), *Fikih dan HAM: Best Practices Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Kebebasan Beragama, Gender, dan Hak Anak di Lingkungan Kantor Urusan Agama (KUA)*, (Yogyakarta: Norwegian Center for Human Rights (NCHR) dan Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, 2019), vi.

33 Marzuki Wahid, *Fiqh Indonesia, Kompilasi Hukum Islam dan Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam dalam Bingkai Politik Hukum Indonesia,* (Bandung: Marja, 2014), x-xii.

Dalam konteks ini, kajian fikih difabel yang berlandaskan pada perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia sangat penting dilakukan untuk mendapatkan rumusan fikih yang memiliki pemihakan pada hak-hak kaum difabel. Dalam teori fikih, pemenuhan hak wali difabel dapat dikelompokkan pada kebutuhan yang bersifat *darury* (primer). Kebutuhan jenis ini mutlak untuk dipenuhi. Kategori ini dapat dikatakan juga sebagai pemenuhan hak asasi. Penyangkalan terhadap hak asasi *(darury)* merupakan pelanggaran berat (haram) karena pemenuhannya bersifat wajib.[34] Dalam usul fikih, kebutuhan primer ini dikenal dengan *al-kulliyyat al-khamsah*, yang meliputi perlindungan terhadap agama *(hifz al-din)*, jiwa *(hifz al-nafs)*, akal *(hifz al-aql)*, keturunan *(hifz al-nasl)*, dan harta *(hifz al-mal)*. Kelima kaidah tersebut merupakan bagian dari prinsip-prinsip agama yang harus ditegakkan dalam mewujudkan perintah Allah.

Melalui pendekatan *maqasid al-syari'ah*, fikih menempatkan penegakan hak asasi manusia sebagai bagian dari ibadah inti yang bermuara pada tercapainya kemaslahatan dalam pengabdian kepada Allah.[35] Bingkai ini menunjukkan bahwa Islam agama yang mendukung prinsip-prinsip hak asasi. Oleh karena itu, realisasi kemaslahatan sebagai manfaat yang bisa dinikmati secara pribadi maupun sosial menguatkan bahwa kehadiran konsep HAM menjadi tanggung jawab bersama untuk dipahami dan dilaksanakan tanpa mempertentangkan fikih dengan HAM itu sendiri.

Dalam banyak kasus, hambatan bagi pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas datang dari perlakuan masyarakat yang tidak memberikan kesempatan yang sama kepada mereka. Perlakuan diskriminatif semakin mengecilkan peran mereka di tengah-tengah masyarakat. Pada umumnya, beberapa persoalan

---

34 Lembaga Bahtsul Masail PBNU, P3M, dan PSLD Unibraw, *Fikih Penguatan Penyandang Disabilitas*, 52-53.

35 Fauzi, *Hak Asasi Manusia dalam Fikih Kontemporer,* (Depok: Prenadamedia Group, 2018), 148.

yang dihadapi penyandang disabilitas meliputi cara pandang masyarakat yang tidak memihak mereka, sikap dan perlakuan yang diskriminatif, minimnya fasilitas layanan publik yang bisa diakses, terbatasnya peluang kerja, dan belum tersedianya fasilitas bagi penyandang disabilitas di tempat-tempat ibadah.[36]

Usia Wali Nikah

Di samping wali difabel sebagaimana dibahas di atas, permasalahan usia wali dalam perkawinan juga menjadi isu yang memunculkan perdebatan di kalangan masyarakat dan penghulu di KUA. Penetapan usia wali yang didasarkan pada tercapainya usia balig sebagaimana terdapat dalam pembahasan kitab-kitab fikih mengakibatkan ketidakpastian hukum karena beragamnya pendapat usia balig di kalangan ulama mazhab. Penetapan usia balig pada kisaran 15-18 tahun juga berhadapan secara diametral dengan ketentuan mengenai kriteria dewasa dalam perundangan-undangan. Fikih dan peraturan perundang-undangan tidak menyebutkan secara definitif batasan usia minimal wali dalam perkawinan. Akibatnya, masing-masing penghulu memiliki cara pandang dan kriteria dalam menetapkan usia wali.

Penentuan batasan usia wali nikah berkaitan dengan kriteria dewasa bagi seseorang baik dalam fikih maupun dalam peraturan perundang-undangan. Kriteria dewasa dengan menetapkan usia tertentu sampai saat ini masih menyisakan persoalan tersendiri. Hal ini terjadi karena belum adanya kesamaan dalam menetapkan berapa usia seseorang untuk menjadi wali nikah. Keberagaman dalam penetapan usia wali sering memunculkan kontestasi atau rivalitas antara penghulu di KUA dengan para tokoh agama setempat.

Dalam kajian literatur fikih, para ulama tidak menyebutkan secara khusus mengenai batasan usia wali nikah. Pembahasan

36 Lembaga Bahtsul Masail PBNU, P3M, dan PSLD Unibraw, *Fiqih Penguatan Penyandang Disabilitas,* v-x.

mereka terkait wali berkisar pada ulasan mengenai syarat-syarat menjadi wali yang salah satunya adalah pada saat seseorang memasuki usia balig. Namun, mereka berbeda pendapat tentang batasan usia seseorang untuk disebut balig. Menurut Imam Syafi'i, anak laki-laki dipandang balig apabila usianya telah mencapai 15 tahun dan perempuan 9 tahun. Imam Hanbali menetapkan usia balig 15 tahun baik laki-laki maupun perempuan. Imam Maliki menetapkan usia 17 tahun yang ditandai dengan tumbuhnya rambut di beberapa anggota tubuh. Imam Hanafi memberikan batas 18 tahun untuk laki-laki dan 17 tahun untuk perempuan. Pendapat Hanafi ini adalah batas maksimal, sedangkan usia minimalnya adalah 12 tahun untuk laki-laki, dan 9 tahun untuk perempuan. Alasan yang dikemukakan oleh Imam Hanafi, pada usia tersebut seorang anak laki-laki dapat bermimpi mengeluarkan sperma *(ihtilam),* menghamili atau mengeluarkan sperma (diluar mimpi), sedangkan pada anak perempuan dapat hamil atau haid.[37]

Penetapan masuknya usia balig sebagai syarat menjadi wali nikah karena usia balig dipandang telah memiliki kecakapan dalam melakukan perbuatan hukum. Salah satu Hadis yang sering menjadi sandaran dalam menetapkan seseorang untuk melakukan perbuatan hukum adalah:

عَنْ عَائِشَةَ رَضِىَ اللهُ عَنْهَا عَنِ النَّبِى صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وسلَّمَ رُفِعَ الْقَلَمُ عَنْ ثَلَاثٍ عَنِ النَّائِمِ حَتَّى اسْتَيْقَظَ وَعَنِ الصَّغِيْرِ يُكْبِرَ وَعَنِ الْمَجْنُوْنِ حَتَّى يَعْقِلَ أَوْ يُفِيْقَ (رواه أحمد والأربعة إلاالترمذى)

Dari 'Aisyah r.a. dari Nabi SAW: "Terangkat pertanggung jawaban seseorang dari tiga hal; orang yang tidur hingga ia bangun, orang gila hingga ia sembuh, dan anak-anak hingga

37 Muhammad Jawad Mugniyah, *al-Fiqh 'ala al-Mazahib al-Khamsah*, terj. Masykur AB, dkk., (Jakarta: Penerbit Lentera, 2008), 89.

ia bermimpi dan mengeluarkan air mani (*ihtilam*)".[38]

Literatur fikih mengenal istilah *mumayyiz, mukallaf, baligh, dan rusyd*. Keempat istilah ini berkaitan dengan kriteria kecakapan seseorang dalam melakukan perbuatan hukum dalam Islam. Seseorang yang telah memenuhi semua kriteria tersebut dianggap sudah mampu memikul beban pelaksanaan syariat Islam.

Istilah *balig* dan *mukallaf*, menurut kaidah usul fikih, adalah orang yang mampu bertindak hukum, baik yang berhubungan dengan perintah Allah maupun dengan larangan-Nya. Seseorang yang telah memasuki usia balig, dia juga telah mukalaf, yakni seluruh tindakan hukum yang dia lakukan harus dapat dipertanggungjawabkan. Sementara itu, pengertian *mumayyiz* sebenarnya bertalian erat dengan mukalaf. Usia *mumayyiz*, menurut Abu Zahrah, masuk ke dalam *ahliyyah al-ada' an-naqisah* ('kecakapan bertindak hukum yang masih lemah'). Artinya, ia juga termasuk golongan mukalaf, namun belum sempurna pembebanannya. Pada fase *mumayyiz*, seseorang memiliki pertimbangan sendiri, meski belum sempurna. Dalam masalah ibadah rutin, seorang mumayyiz, menurut Abu Zahrah, belum dibebankan kewajiban sehingga ia tidak berdosa jika meninggalkannya.[39] Istilah *rusyd* memiliki pengertian seseorang telah mencapai tingkat kesempurnaan dalam berpikir. Kondisi *rusyd* ini bisa dicapai bersamaan dengan masa balig apabila dia mendapatkan pendidikan yang baik dan benar. Dalam pengertian lain, *rusyd* adalah kematangan mental atau kematangan pikiran, yakni keadaan seseorang yang mampu memahami hakikat sesuatu yang baik dan yang buruk. Allah berfirman dalam Q.S. an-Nisa› [4]: 6:

---

38 As-San'ani, *Subul as-Salam*, vol. 3, (Kairo: Dar Ihya' al-Turas al-'Arabi, 1980), 179.

39 Muhammad Abu Zahrah, *Usul Fiqh*, (Mesir: Dar al-Fikr, 2003), 481.

وَابْتَلُوا الْيَتٰمٰى حَتّٰٓى إِذَا بَلَغُوا النِّكَاحَ فَإِنْ ءَانَسْتُم مِنْهُمْ رُشْدًا فَادْفَعُو
إِلَيْهِمْ أَمْوٰلَهُمْ وَلَا تَأْكُلُوهَا إِسْرَافًا وَبِدَارًا أَن يَكْبَرُوا وَمَن كَانَ غَنِيًّا
فَلْيَسْتَعْفِفْ وَمَن كَانَ فَقِيرًا فَلْيَأْكُلْ بِالْمَعْرُوفِ ۚ فَإِذَا دَفَعْتُمْ إِلَيْهِمْ
أَمْوٰلَهُمْ فَأَشْهِدُوا عَلَيْهِمْ وَكَفٰى بِاللَّهِ حَسِيبًا

Dan ujilah anak yatim itu sampai mereka cukup umur untuk kawin. Kemudian jika menurut pendapatmu mereka telah cerdas (pandai memelihara harta), maka serahkanlah kepada mereka harta-hartanya. Dan janganlah kamu makan harta anak yatim lebih dari batas kepatutan dan (janganlah kamu) tergesa-gesa (membelanjakannya) sebelum mereka dewasa. Barang siapa (di antara pemelihara itu) mampu, maka hendaklah ia menahan diri (dari memakan harta anak yatim itu) dan barangsiapa yang miskin, maka bolehlah ia makan harta itu menurut yang patut. Kemudian apabila kamu menyerahkan harta kepada mereka, maka hendaklah kamu adakan saksi-saksi (tentang penyerahan itu) bagi mereka. Dan cukuplah Allah sebagai pengawas (atas persaksian itu).

Dalam tafsir *Ayat Ahkam*, seorang anak laki-laki dikatakan *baligh* apabila telah bermimpi *(ihtilam)*, sedangkan untuk perempuan apabila dia hamil atau haid.[40] Dalam tafsir *Al-Misbah*, kata *rusyd* adalah ketepatan dan kelurusan jalan, yakni kesempurnaan akal dan jiwa yang menjadikannya mampu bersikap dan bertindak setepat mungkin. Al-Maragi menafsirkan *rusydan* sebagai keadaan seseorang yang mengerti dalam menggunakan harta untuk membelanjakannya. Lebih lanjut, al-Maragi mengatakan bahwa orang yang belum dewasa tidak boleh dibebani persoalan-persoalan tertentu.[41]

---

40 Muhammad 'Ali as-Sabuni, *Tafsir Ayat al-Ahkam min al-Qur'an*, (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1999), 153.

41 Dedi Supriadi dan Mustofa, *Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Islam,* (Bandung: Pustaka Al-Fikris, 2009), 27.

Para ulama fikih berpendapat bahwa dasar penetapan beban hukum *(taklif)* adalah akal dan pemahaman. Jika tidak memiliki akal dan pemahaman dalam diri seseorang, maka tidak ada kewajiban hukum padanya. Dalam hal ini, anak kecil yang belum sempurna pemahamannya terhadap hukum-hukum Islam tidak dibebankan hukum. Begitu juga dengan orang gila yang kehilangan akalnya, ia tidak dapat disebut sebagai mukalaf. Oleh karenanya, walaupun para ulama tidak menetapkan batasan usia wali, tapi mereka memberikan persyaratan seorang wali nikah harus berakal (tidak gila). Dalam hal ini, mazhab Hanbali mensyaratkan wali nikah tidak semata berkaitan dengan balignya seseorang tapi dia juga harus memiliki *rusyd*, yakni kemampuan atau kecakapan berpikir dan bertindak secara hukum.

Ketentuan usia dewasa merupakan suatu hal pokok yang harus dipenuhi dalam setiap melakukan perbuatan hukum. Usia dewasa merupakan syarat formil bagi seseorang yang harus dimiliki untuk melakukan perbuatan hukum. Hal ini berarti bahwa kecakapan seseorang di dalam hukum atau untuk melakukan perbuatan hukum ditentukan dari telah atau belumnya seseorang dikatakan dewasa menurut hukum. Kedewasaan seseorang dalam melakukan perbuatan hukum dalam peraturan perundang-undangan ditentukan dengan batasan usia. Keadaan dewasa yang memenuhi persyaratan udang-undang disebut kedewasaan, yakni seseorang telah cakap dan mampu melakukan perbuatan hukum.

Ketentuan mengenai batasan usia dewasa dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia hingga saat ini masih beragam. Keadaan ini yang sering menimbulkan pertanyaan ketentuan mana yang mesti digunakan. Dalam beberapa kasus, penentuan usia dewasa berbeda antara satu peraturan dengan peraturan yang lain.

Beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur batas usia dewasa 21 tahun adalah (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pasal 330: "Yang belum dewasa adalah mereka yang belum mencapai umur 21 tahun dan tidak kawin sebelumnya" dan (2) Kompilasi Hukum Islam, Pasal 98 (1): "Batas umur anak yang mampu berdiri sendiri atau dewasa adalah 21 tahun, sepanjang anak tersebut tidak bercacat fisik maupun mental atau belum pernah melangsungkan perkawinan.

Selain itu, ada juga undang-undang yang menetapkan usia dewasa adalah 18 (delapan belas) tahun, misalnya:

1. UU Nomor 1/1974 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 16/2019 tentang Perkawinan. Pasal 50 UU ini menyebutkan bahwa anak yang belum mencapai umur 18 (delapan belas) tahun atau belum pernah melangsungkan perkawinan, yang tidak berada dalam kekuasaan orang tua, berada di bawah kekuasaan wali. Dari bunyi pasal ini diambil pengertian bahwa batasan minimal usia dewasa adalah 18 tahun.
2. UU Nomor 3/1997 tentang Pengadilan Anak. Pasal 1 (1) : Anak adalah yang dalam perkara Anak telah mencapai umur 8 tahun tetapi belum mencapai umur 18 tahun dan belum pernah kawin.
3. UU Nomor 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 1 (5): Anak adalah setiap manusia yang berumur di bawah 18 (delapan belas) tahun dan belum menikah, termasuk anak yang masih dalam kandungan apabila hal tersebut adalah demi kepentingannya.
4. UU Nomor 23/2002 tentang Perlindungan Anak, sebagaimana diubah dengan UU No. 35/2014. Pasal 1 (1): Anak adalah seseorang yang belum berumur 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan
5. UU Nomor 13/2003 tentang Ketenagakerjaan. Pasal 1 (26): Anak adalah setiap orang yang berumur di bawah 18

tahun. Ketentuan ini menyatakan bahwa syarat seseorang yang dapat dipekerjakan sebagai tenaga kerja adalah yang berusia 18 (delapan belas) tahun atau lebih. Apabila terdapat perusahaan menggunakan tenaga kerja kurang dari usia 18 tahun dapat dikenakan sanksi.

6. UU Nomor 12/2006 tentang Kewarganegaraan. UU ini mengatur mengenai syarat dan tata cara memeroleh status kewarganegaraan Republik Indonesia. Seseorang bisa mendapatkan status sebagai WNI, dia harus cakap dalam melakukan perbuatan hukum sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 huruf h dan Pasal 9 huruf a, sebagai berikut:Pasal 4 huruf h: Warga Negara Indonesia adalah anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Asing yang diakui oleh seorang ayah Warga Negara Indonesia sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berumur 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin. Pasal 9: Permohonan kewarganegaraan dapat diajukan oleh pemohon jika memenuhi persyaratan sebagai berikut: Telah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin.
7. UU Nomor 21/2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. UU ini menjelaskan batas usia belum dewasa, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 (5) sebagai berikut: Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.
8. UU Nomor 44/2008 tentang Pornografi. Pasal 1 (4) menjelaskan mengenai anak atau batas usia yang dapat dikategorikan belum dewasa adalah seseorang yang belum berumur 18 (delapan belas) tahun.
9. UU Nomor 2/2014 tentang Perubahan Atas UU Nomor 30/2004 tentang Jabatan Notaris. Penentuan seseorang cakap dalam melakukan perbuatan hukum sangat penting

diperhatikan bagi notaris. Hal ini berkait dengan persyaratan sahnya sebuah perjanjian menurut hukum. Pasal 39 (1): Penghadap harus memenuhi syarat sebagai berikut: (a) Paling rendah berumur 18 (delapan belas) tahun atau telah menikah; dan (b) Cakap melakukan perbuatan hukum.

10. UU Nomor 12/1995 tentang Pemasyarakatan. Pasal 1 (8) menyebutkan usia anak-anak adalah sampai 18 tahun.
11. UU Nomor 11/2012 tentang Sistem Peradilan Anak. Pasal 1 (3), (4), dan (5): (a). Anak yang berkonflik dengan hukum adalah anak yang telah berumur 12 (dua belas) tahun, tetapi belum berumur 18 (delapan belas) tahun yang diduga melakukan tindak pidana; (b). Anak yang menjadi korban tindak pidana adalah anak yang belum berumur 18 (delapan belas) tahun yang mengalami penderitaan fisik, mental, dan/atau kerugian ekonomi yang disebabkan oleh tindak pidana; (c). Anak yang menjadi saksi tindak pidana adalah anak yang belum berumur 18 (delapan belas) tahun yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tentang suatu perkara pidana yang didengar, dilihat, dan/atau dialaminya sendiri.

Peraturan perundang-undangan yang menetapkan usia 17 tahun adalah:

1. UU Nomor 7/2017 tentang Pemilihan Umum. Pasal 198: Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah genap berumur 17 tahun atau lebih sudah kawin, atau sudah pernah kawin mempunyai hak memilih.
2. UU Nomor 23/2006 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 24/2013 tentang Administrasi Kependudukan. Pasal 63: Penduduk WNI dan Orang Asing yang memiliki izin tinggal tetap yang telah berumur 17 (tujuh belas tahun) atau telah kawin atau pernah kawin wajib memiliki KTP-el.

Dinamika Penetapan Usia Wali Nikah di Kalangan Penghulu KUA

Pembatasan usia wali nikah yang pernah diatur di PMA Nomor 11/2007 pada satu sisi memberikan kepastian hukum secara definitif bagi penghulu. Tapi pada sisi lain, pembatasan ini memunculkan perdebatan dan perbedaan pendapat di kalangan masyarakat. Sebagaimana diketahui, kitab-kitab fikih tidak menyebut secara jelas batasan minimal usia wali. Perbedaan kriteria dewasa antara kitab fikih dengan peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaannya sering menimbulkan kontestasi di kalangan penghulu, bahkan juga antara penghulu dan ulama lokal. Contoh kasus adalah ketika wali nikah kebetulan belum berusia 19 tahun, penghulu akan memindahkan perwalian kepada wali yang memenuhi persyaratan menurut peraturan perundang-undangan. Sebagian besar masyarakat berpegang pada ketentuan di kitab fikih yang menetapkan usia balig sebagai batasan usia wali sehingga ia memiliki hak dan kewenangan untuk menjadi wali nikah, walaupun usianya belum mencapai 19 tahun.

Dengan pencabutan PMA Nomor 11/2007, tidak ada lagi pedoman yang menjadi rujukan penghulu dalam penentuan batasan minimal usia wali nikah. Keadaan ini berdampak pada ragam pendapat dalam persoalan tersebut dan memunculkan ketidakpastian hukum di masyarakat. Keragaman ini terjadi karena kriteria dewasa sebagai salah satu syarat wali kembali kepada kriteria balig dalam kitab-kitab fikih sebagai rujukan utama penghulu.[42] Sementara sebagian lainnya melakukan interpretasi hukum, menganalogikan penetapan usia wali sama dengan batasan usia nikah yakni 19 tahun. Berikut ini akan dijelaskan dinamika penetapan usia wali yang terjadi di kalangan penghulu tersebut.

42 Wawancara dengan Ali Naseh dan beberapa penghulu, 18/8/2020.

Kelompok pertama mengacu pada fikih. Kelompok ini menganut pendapat batasan usia wali nikah ketika seseorang telah mencapai usia balig sebagaimana dijelaskan dalam kitab-kitab fikih. Ketika seseorang telah mencapai usia balig, ia telah memiliki kemampuan untuk dibebani hukum. Keadaan balig ini juga perlu didukung dengan kemampuan akalnya. Jadi, seorang balig tapi rusak kemampuan akalnya, ia tidak bisa dibebani hukum. Berdasarkan pendapat ini, maka orang gila yang tidak bisa membedakan perbuatan baik dan buruk tidak dikenakan *taklif* (pembebanan hukum). Demikian juga, seorang anak kecil yang belum sempurna akalnya tidak bisa dikenakan *taklif*. Para ulama sepakat bahwa usia balig, yang ditandai dengan *ihtilam* pada laki-laki, berarti berlakunya kewajiban untuk melakukan ibadah dan perbuatan-perbuatan hukum lainnya.[43] Mazhab Syafi'iyah, Hanabilah, dan salah satu riwayat Hanafiyah menetapkan usia balig untuk laki-laki dan perempuan 15 tahun. Beberapa pendapat lainnya, menetapkan usia balig 18 tahun untuk laki-laki dan 17 tahun untuk perempuan. Mazhab Malikiyah beberapa pendapat, antara 16-19 tahun untuk laki-laki dan perempuan. Dalil yang dianggap sahih oleh para ulama dalam menentukan batasan usia balig adalah hadis yang diriwayatkan oleh Ibn Umar:

> Rasulullah SAW menunjukku untuk ikut serta dalam perang Uhud, yang ketika itu usiaku empat belas tahun. Namun beliau tidak memperbolehkan aku. Dan kemudian beliau menunjukku kembali dalam perang Khandaq, yang ketika itu usiaku telah mencapai lima belas tahun. Beliau datang kepada Umar bin Abdil Aziz yang ketika itu menjabat sebagai khalifah, lalu aku beri tahu tentang hadis tersebut. Kemudian ia berkata: "Sungguh ini adalah batasan antara kecil dan besar". Maka Umar menugaskan kepada para pegawainya untuk mewajibkan berperang kepada orang yang telah berusia lima belas tahun, sedangkan usia di bawahnya mereka tugasi untuk mengurus keluarga orang-orang yang ikut berperang.[44]

43 Ibnu Hajar al-Asqalani, *Fath al-Bari*, (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), 277.

44 Imam Muslim, *Sahih Muslim*, juz 2, (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 1996), 142. Lihat juga, Imam Bukhari, *Sahih Bukhari*, Hadis No. 2664, (Beirut: Dar al-Fikr, 1981), 232.

Keragaman pendapat terkait batasan usia balig tidak menjadi persoalan bagi kelompok ini. Mereka berpendapat penentuan usia wali langsung merujuk pada rumusan ulama mazhab yang ada di kitab-kitab fikih dengan cukup melihat pada tanda-tanda seseorang telah masuk usia balig. Acuan utama kelompok ini tidak melihat berapa usia wali, tapi melihat apakah seseorang sudah mengalami *ihtilam* atau belum. Hal ini mereka lakukan karena ketentuan mengenai batasan usia wali tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, penyelesaian persoalan itu dikembalikan pada rumusan para ulama di kitab-kitab fikih.

Walaupun kelompok ini menetapkan usia balig sebagai batasan minimal usia wali, banyak persoalan muncul di lapangan. Karena seseorang mencapai usia balig berbeda-beda, bisa saja seorang wali nikah sudah memasuki usia balig walaupun belum mencapai usia tertentu mendapatkan penolakan dari penghulu dan sebagian masyarakat. Alasan penolakan itu karena usia wali nikah tidak hanya dilihat dari masuknya usia balig, tapi juga perlu dilihat aspek-aspek lainnya, terutama terkait dengan kematangan emosinya.[45]

Kelompok kedua mengacu pada peraturan perundang-undangan. Kelompok ini menetapkan batasan usia wali nikah 19 tahun. Mereka menggunakan PMA Nomor 11/2007 sebagai acuan penentuan usia wali dengan alasan pengaturan batasan usia wali tidak diatur dalam PMA Nomor 20/2019 sehingga penetapan usia wali mengacu kepada PMA sebelumnya. Ada juga yang berargumen bahwa penetapan usia wali 19 tahun dianalogikan dengan penetapan usia minimal perkawinan. Kelompok ini tidak menggunakan usia balig sebagai batasan usia wali karena, menurut mereka, batasan usia balig belum mencapai kriteria dewasa bagi seseorang untuk menjadi wali nikah. Salah satu kriteria yang mereka ungkap adalah kematangan

45 Wawancara dengan beberapa penghulu di Kabupaten Bantul, 11-30/8/ 2020.

emosi atau kedewasaan dari seseorang yang tidak bisa dilihat hanya dari aspek tercapainya usia balig. Karena itu, seseorang yang mencapai usia balig 15 tahun, ia belum bisa memenuhi unsur kematangan emosi karena kematangan emosi belum bisa dicapai pada usia tersebut.[46]

Menjadi wali nikah, menurut kelompok ini, membutuhkan kematangan emosi karena prosesi ijab kabul merupakan penyerahan tanggung jawab dari wali kepada suami. Ketika calon pengantin ditetapkan minimal berusia 19 tahun, usia wali nikah tidak boleh kurang dari 19 tahun. Dengan demikian, apabila calon pengantin ditetapkan minimal berusia 19 tahun, wali nikah juga harus minimal berusia 19 tahun.

Sepintas, kelompok kedua ini menggunakan hukum positif dalam penetapan usia wali. Mereka menjauh dari pendapat imam mazhab dalam kitab-kitab fikih yang menyebutkan ketercapaian usia balig sebagai batasan minimal usia wali. Pada sisi lain, pendapat kelompok ini menjadi rancu ketika mereka menggunakan kriteria dewasa sebagai syarat batasan usia wali. Alasannya, kriteria dewasa yang terdapat dalam hukum positif juga beragam, tidak ada aturan tunggal yang menyebutkan tentang batasan usia dewasa. UU Perkawinan yang menjadi acuan pokok dalam pelaksanaan tugas penghulu di KUA juga tidak menyebut mengenai batasan usia wali. Bahkan, pasal-pasal dalam UU itu masih menyisakan persoalan mengenai batasan minimal usia dewasa. UU Nomor 1/1974 menyebut 18 tahun sebagai kriteria usia dewasa.[47] Namun, Pasal 7 menetapkan usia 19 tahun sebagai usia minimal untuk melaksanakan perkawinan.[48] Begitu juga, beberapa peraturan lainnya tidak menentukan batasan yang sama mengenai usia dewasa ini. Kalaupun mereka berpendapat syarat menjadi wali harus dewasa dengan mencapai

46 *Ibid.*

47 UU Nomor 1/1974 tentang Perkawinan, Pasal 50.

48 Ketentuan UU Nomor 1/1974, Pasal 7, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 16 /2019: perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun.

usia tertentu menurut peraturan perundang-undangan, tidak ada rumusan dalam undang-undang itu yang menyebut kriteria dewasa harus dicapai pada usia 19 tahun.

KHI, Pasal 9, menyebutkan batas usia anak yang mampu berdiri sendiri atau dewasa adalah 21 (dua puluh satu) tahun, sepanjang anak tersebut tidak cacat fisik maupun mental atau belum pernah melangsungkan perkawinan. Dari rumusan ini dapat diambil pengertian bahwa kriteria dewasa adalah ketika seseorang sudah mencapai usia 21 tahun atau sudah kawin, tidak cacat mental, dan dapat bertanggungjawab atas dirinya. Jadi, KHI, yang juga menjadi rujukan pokok penghulu di bidang perkawinan, tidak menyebut batasan usia dewasa 19 tahun, justru lebih tinggi dari itu, yakni 21 tahun.

Dengan demikian, penetapan usia minimal 19 tahun sebagai usia dewasa bagi wali nikah sebenarnya tidak ditemukan sandaran hukumnya, baik dalam UU Perkawinan maupun KHI. Penentuan usia minimal wali 19 tahun bagi kelompok ini kembali berdasarkan pada nalar fikih normatif yang umumnya menetapkan usia 19 tahun sebagai usia balig. Ketiadaan aturan tunggal dalam penetapan usia minimal wali membuat mayoritas penghulu kembali pada rumusan usia wali yang ada dalam kitab-kitab fikih dengan melakukan penambahan dari usia balig pada umumnya, yakni pada kisaran usia 19 tahun. Paradigma berpikir penghulu yang demikian ini lebih banyak dipengaruhi oleh keyakinan akan sakralitas fikih dan kuatnya internalisasi fikih pada diri penghulu itu sendiri.[49]

Dari paparan tentang wali difabel dan usia wali nikah di atas, dapat disimpulkan bahwa ada keberpihakan penghulu pada penguatan hak-hak wali nikah penyandang disabilitas dalam pernikahan. Kelompok penghulu dalam kategori ini merupakan kelompok mayoritas. Namun demikian, ditemukan pula kelompok penghulu yang tidak akomodatif dalam

49 Mukhammad Nur Hadi, *Pernikahan dan Disabilitas*, 170.

memperlakukan wali nikah disabilitas dengan menggantikan hak perwaliannya pada urutan wali berikutnya. Kelompok pertama berani menyimpangi dari ketentuan Pasal 22 KHI, sedangkan kelompok kedua sejalan dengan rumusan KHI tentang perpindahan wali nikah disabilitas kepada urutan wali berikutnya.

Mengenai penetapan usia minimal wali nikah, mayoritas penghulu merujuk pada ketentuan yang ada dalam kitab-kitab fikih, yakni usia minimal wali ketika seseorang telah memasuki usia balig. Ada juga penghulu yang tidak sepakat dengan ketentuan itu dan menetapkan usia 19 tahun sebagai usia minimal wali. Nalar kelompok kedua ini tidak lepas dari kerangka fikih. Ketika fikih menyebut usia 15 tahun telah memasuki usia balig, sebagai bentuk kehati-hatian mereka menambahkan menjadi usia 19 tahun. Dengan cara berpikir yang lain, menetapkan usia wali 19 tahun paling tidak sama dengan ketentuan usia minimal perkawinan.

Di sini terlihat kuatnya sakralitas fikih dalam persoalan hukum perkawinan di Indonesia. Padahal, fikih mengandung banyak pendapat mengenai satu persoalan yang sama. Lagi-lagi, pelaksana hukum, termasuk penghulu, akan berhadapan dengan kompleksitas situasi dan lingkungan yang beragam dimana mereka bertugas. Akibatnya, kepastian hukum di masyarakat menjadi kacau. Masing-masing pihak dengan argumennya akan saling berbenturan. Penetapan hukum berbeda-beda antara satu penghulu dan penghulu lain. Oleh karena itu, menggunakan fikih dalam merespons isu disabilitas dan usia wali harus dibarengi dengan nalar advokatif-humanis agar fikih bisa mengakomodasi perubahan dan perkembangan situasi.

Upaya membangun fikih advokatif-humanis perlu penegasan sikap dan pemihakan kepada kelompok rentan yang sering tidak mendapatkan perhatian yang memadai. Para penyandang disabilitas, misalnya, sering tidak mendapatkan porsi yang

cukup dalam kajian fikih sehingga hak-hak mereka menjadi terabaikan. Untuk itu, kajian fikih dengan penguatan perspektif Hak Asasi Manusia (HAM) menjadi salah satu tawaran yang baik dalam membangun paradigma fikih advokatif humanis di tengah derasnya arus perubahan di masyarakat.

Tentu saja, peran pemerintah untuk memberikan fasilitas dalam kajian dan pengembangan Fikih Indonesia secara umum sangat diperlukan. Kajian fikih lintas keilmuan diharapkan bisa menghasilkan sebuah rumusan hukum perkawinan yang bisa dijadikan pegangan oleh masyarakat pada umumnya dan penghulu pada khususnya.[]

Daftar Pustaka

Artikel dan Buku

Al-Asqalani, Ibnu Hajar. *Fath al-Bari*. Beirut: Dar al-Fikr, t.t.

Abu Dawud. *Sunan Abi Dawud*, Vol. 5. Beirut: Dar al-Fikr, 2003.

Abu Zahrah, Muhammad, *Usul Fiqh*. Mesir: Dar al-Fikr, 2003.

Echols, John M. dan Hassan Shadily. *Kamus Inggris Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia, 1992.

Fauzi. *Hak Asasi Manusia dalam Fikih Kontemporer*. Depok: Prenadamedia Group, 2018.

Hadi, Mukhammad Nur. *Pernikahan dan Disabilitas: Nalar Hukum Penghulu di Kota Malang*. Jakarta, Publica Institute Jakarta, 2020.

Al-Haitami, Ibnu Hajar. *Tuhfah al-Muhtaj fi Syarh al-Minhaj*, vol. 7. Beirut: Dar al-Ihya' al-Turas al-Islami, t.t.

Halili. *Penghulu di Antara Dua Otoritas Fikih dan Kompilasi Hukum Islam, Studi tentang Dinamika Penyelesaian Isu-Isu Hukum Perkawinan di Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Lingkaran, 2020.

Ibn Qudamah, *Al-Mugni*. Beirut: Dar al-Fikr, 1984.

Al-Jassas, Abu Bakar Al-Razi. *Ahkam al-Quran*, vol. 2. Beirut: Dar al-Ihya' al-Turas al-'Arabi, 1992.

Al-Jaziri, 'Abdurrahman. *al-Fiqh 'ala al-Mazahib al-'Arba'ah*. Mesir: Dar al-Fikr, t.t.

Lembaga Bahtsul Masail PBNU, P3M, dan PSLD Unibraw. *Fiqih Penguatan Penyandang Disabilitas*. Jakarta: Lembaga Bahtsul Masail PBNU, 2018.

Maftuhin, Arif (ed.). *Islam dan Disabilitas dari Teks ke Konteks*. Yogyakarta: Gading, 2020.

_____."Mengikat Makna Diskriminasi: Penyandang Cacat, Difabel, dan Penyandang Disabilitas". *Inklusi: Journal of Disability Studies*, Vol. 3, No. 2, (Jul-Des, 2016).

Maufur dan Nina Mariani Noor (eds.). *Fikih dan HAM, Best Practices Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Kebebasan Beragama, Gender, dan Hak Anak di Lingkungan Kantor Urusan Agama (KUA).* Yogyakarta: Norwegian Center for Human Rights (NCHR) dan Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, 2019.

Mugniyah, Muhammad Jawad, *al-Fiqh 'ala al-Mazahib al-Khamsah*, terj. Masykur AB, dkk. Jakarta: Penerbit Lentera, 2008.

Peraturan Menteri Agama No. 20/2019 tentang Pencatatan Pernikahan.

Al-Sabuni, Muhammad 'Ali. *Tafsir Ayat al-Ahkam min al-Qur'an.* Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1999.

Al-San'ani. *Subul as-Salam*, Vol. 3. Kairo: Dar Ihya al-Turas al-'Arabi, 1980.

Al-Sarakhsi, Syams al-Din. *al-Mabsuth*. Beirut: Dar al-Ma'rufah, 1989.

Shihab, M. Quraish. *Wawasan al-Quran: Tafsir Maudhu'i atas Pelbagai Persoalan Umat* Bandung: Mizan, 1996.

Supriadi, Dedi dan Mustofa. *Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Islam*. Bandung: Pustaka Al-Fikris, 2009.

Syarbini, Syamsuddin Muhammad bin Muhammad Khatib. Asy-. *Al-Iqna'*, vol. 2. Kairo: Syirkah al-Quds, 2012.

Tim Prima Pena. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Gitameda Press, 2011.

Undang-Undang Nomor 1/1974 tentang Perkawinan.

Undang-Undang Nomor 19/2011 tentang Pengesahan Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas.

Undang-Undang Nomor 8/2016 tentang Penyandang Disabilitas.

Wahid, Marzuki. *Fiqh Indonesia, Kompilasi Hukum Islam dan Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam dalam Bingkai Politik Hukum Indonesia*. Bandung: Marja, 2014.

BAB V

PERNIKAHAN ANAK DI BAWAH UMUR:
Meninjau Pertimbangan Hakim dalam Perkara Dispensasi Nikah

Zudi Rahmanto

Perkawinan adalah akad (ikatan) yang menghalalkan relasi seorang laki-laki (suami) dengan seorang perempuan (istri) dan memunculkan hak dan kewajiban kepada kedua pihak.[1] Perkawinan merupakan *sunnatullah* yang berlaku pada setiap makhluk yang secara alamiah terdorong untuk melakukan perkawinan. Supaya tidak liar, hukum Islam meletakkan kaidah-kaidah yang mengatur perkawinan bagi umat manusia agar kehormatan dan kemuliaan mereka tetap terjaga. Dalam kitab-kitab fikih, biasanya ada satu bab khusus yang membincangkan perkawinan. Dikenal dengan fikih munakahat, hukum Islam menetapkan bahwa hukum asal menikah adalah *mubah.* Statusnya dapat berubah menjadi wajib, sunah, makruh, bahkan haram, tergantung keadaan orang yang hendak melaksanakan pernikahan.[2] Jika seseorang tidak dapat menjaga kesucian dan akhlaknya kecuali dengan cara menikah, menikah menjadi

1 Muhammad Abu Zahrah, *al-Ahwal al-Syakhshiyah*, (Kairo: Dar al-Fikr al-Arabi, 2005), 19.

2 Musthafa Al Khin dkk., *Al-Fiqh Al-Manhajiy 'ala Mazhab al-Imam Al-Syafi'i*, (Damaskus: Dar Al-Qalam, 1987), 11.

wajib baginya karena menjaga kesucian dan akhlak adalah wajib atas setiap muslim. Diilhami aturan-aturan yang ada dalam kitab-kitab fikih, negara-negara muslim juga berupaya mengatur perkawinan. Indonesia, misalnya, mengeluarkan UU Nomor 1/1974 tentang Perkawinan (UU Perkawinan). Dalam undang-undang ini, tujuan perkawinan ditetapkan sebagai sarana membentuk keluarga bahagia dan kekal.[3]

Bab ini akan membahas nikah di bawah umur atau yang diistilahkan juga dengan nikah dini. Walaupun UU Perkawinan menolak dengan tegas perkawinan di bawah umur, praktik pernikahan semacam ini masih sering terjadi di Indonesia. Pelaku beralasan bahwa fikih hanya menetapkan akil balig sebagai syarat pernikahan. Menurut ketentuan syara', hukum nikah di bawah umur tidaklah berbeda dengan hukum nikah secara umum, yaitu kembali ke hukum asal, *mubah*, dan dapat berubah status hukumnya sesuai dengan situasi dan kondisi yang melingkupinya. Hal ini sesuai dengan pesan Nabi SAW bahwa bagi orang yang belum mampu dan belum siap menikah, hendaknya berpuasa (menahan diri), sebab puasa yang dilakukan dengan penuh kesungguhan, mampu menjadi pelindung pelakunya dari perbuatan yang melanggar norma agama, sosial, budaya dan nilai-nilai luhur kemanusiaan.[4]

Walaupun secara tekstual batasan umur untuk menikah tidak diatur dalam hukum Islam,[5] demi kemaslahatan bagi

---

3 Tujuan perkawinan ini dapat dielaborasi ke dalam tiga hal: *pertama*, suami-istri saling membantu dan saling melengkapi. *Kedua*, masing-masing dapat mengembangkan kepribadiannya dengan saling membantu. *Ketiga*, tujuan terakhir yang ingin dikejar oleh keluarga Indonesia ialah keluarga bahagia sejahtera baik secara spiritual maupun material. Lihat Amiur Nurudin dan Azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia, Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dari Fikih, UU No 1/1974 Sampai KHI*, (Jakarta : Prenada Media, 2004), 51.

4 Dalam HR. Bukhari-Muslim, Nabi SAW bersabda: "Wahai para pemuda, barangsiapa yang telah mampu, hendaknya kawin, sebab kawin itu akan lebih menundukkan pandangan dan akan lebih menjaga kemaluan".

5 *Ibid.*

semua warga negara, peraturan perundang-undangan yang mengatur perkawinan di Indonesia menetapkan bahwa batas minimal usia untuk menikah adalah 19 tahun, baik bagi laki-laki maupun perempuan.[6] Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 juga telah menetapkan target penurunan angka perkawinan anak, yaitu dari 11,21% di tahun 2018 menjadi 8,74% pada tahun 2024.[7] Di samping itu, perkawinan adalah suatu peristiwa sakral yang menjadikan seorang laki-laki dan perempuan terikat seumur hidup. Oleh karena itu, perkawinan perlu banyak persiapan serta kesiapan fisik dan nonfisik. Hal ini untuk memastikan setiap keluarga baru mampu bertanggungjawab dalam memenuhi seluruh kebutuhan rumah tangga mereka. Ketika dihadapkan pada problem keluarga, mereka juga siap dan mampu menyelesaikannya dengan baik; tidak mendahulukan ego masing-masing yang akan berujung pada perselisihan bahkan perceraian.[8]

Fenomena Perkawinan di Bawah Umur

Perkawinan di bawah umur merupakan fenomena yang masih marak terjadi di berbagai negara berkembang. Data dari United Nations Population Fund (UNFPA) memberikan gambaran bahwa pernikahan anak di bawah umur terjadi di wilayah subsahara Afrika, Asia Selatan, Timur Tengah dan Afrika Utara. Bahkan, lembaga ini mencatat bahwa 1 di antara 5 anak gadis menikah di bawah usia 18 tahun.[9] Di negara-negara kurang berkembang, angka ini semakin ekstrim; 40 persen anak perempuan menikah

---

6 UU Nomor 1/1974 tentang Perkawinan, Pasal 7 (1), sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 16/2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1/1974 tentang Perkawinan.

7 https://infid.org/id/news/read/menyoal-perkawinan-anak-pasca-dinaikkannya-batas-minimal-usia-kawin, diakses 31/12/2020

8 https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexetsocietatis/index, diakses 30 /12/ 2020.

9 UNFPA adalah badan pembangunan internasional dengan misi untuk "mewujudkan dunia di mana setiap kehamilan diinginkan, setiap kelahiran anak aman dan potensi setiap orang muda terpenuhi," https://indonesia.unfpa.org/en/node/25335/, diakses 26/8/2020.

sebelum usia 18 tahun dan 12 persen sebelum mereka berusia 15 tahun.[10] Lembaga internasional ini juga melaporkan bahwa secara garis besar, pernikahan di bawah umur merupakan dampak langsung dari kemiskinan dan ketidaksetaraan gender. Anak perempuan dalam perkawinan anak cenderung berpendidikan rendah, dan mereka lebih cenderung tinggal di daerah pedesaan. Banyak orang tua yang miskin meyakini bahwa pernikahan akan menjamin masa depan anak perempuan mereka dengan memastikan bahwa keluarga lain akan bertanggung jawab atas kehidupan anak, bahkan keluarga mereka.[11]

Plan International Indonesia melaporkan bahwa Indonesia merupakan negara dengan angka perkawinan anak ke-2 tertinggi di ASEAN dan ke-8 tertinggi di dunia. Pada tahun 2018, 1 dari 9 (11,21 persen) anak perempuan di Indonesia menikah sebelum usia 18 tahun. Bahkan, 0,56 persen atau sekitar 6.838 anak perempuan di Indonesia menikah sebelum usia 15 tahun.[12] Peristiwa perkawinan anak di bawah umur juga masih marak terjadi di seluruh wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, termasuk di Kabupaten Gunungkidul.[13] Angka perkawinan usia anak di Kabupaten Gunungkidul yang merupakan wilayah terluas di DI. Yogyakarta dalam kurun waktu 5 tahun adalah sebagaimana diagram berikut ini[14]:

---

10 The United Nations Population Fund, *Child Marriage, Overview,* https://www.unfpa.org/child-marriage, diakses 26/8/2020.

11 Https://www.unfpa.org/child-marriage, diakses 26/8/2020. Bahkan di halaman yang sama, lembaga ini mencatat bahwa "*in places where the groom's family pays a bride price, parents in difficult circumstances may marry off their daughters as a source of income".*

12 https://plan-international.or.id/plan-indonesia-produksi-film-stop-perkawinan-anak/, diakses 25/8/2020.

13 Wawancara dengan H. Supriyanto, MSI, Kasi Bimas Islam Kantor Kementerian Agama Kab. Gunungkidul.

14 Data Bimas Islam Kantor Kementerian Agama Kab. Gunungkidul, diakses 20/9/ 2020.

Grafik 1.1

Angka Perkawinan Usia Anak Kab. Gunungkidul 2015-2019

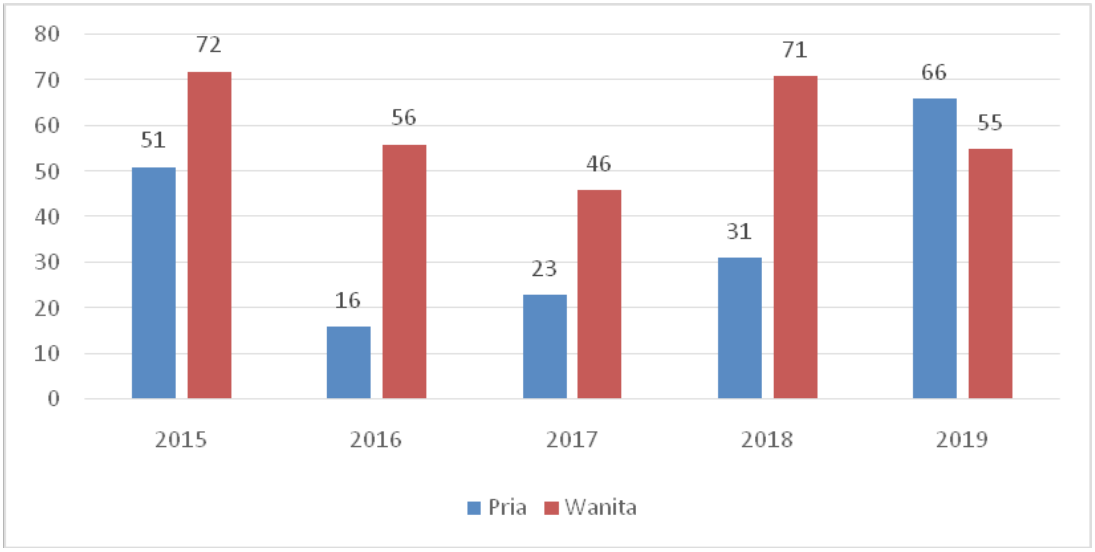


Diagram di atas menunjukkan bahwa perkawinan usia anak masih selalu terjadi di Kabupaten Gunungkidul tiap tahunnya, walaupun dengan angka yang fluktuatif dan alasan-alasan yang beragam. Hal ini berkorelasi dengan tingginya pasangan angka pengantin yang menikah di bawah usia di KUA Kecamatan Playen Kabupaten Gunungkidul sepanjang 2020 melalui pemberian dispensasi nikah. Pengadilan Agama Wonosari Gunungkidul mencatat 152 permohonan dispensasi kawin sejak bulan Januari hingga Juli 2020.[15]

Secara Nasional, Data SIPP Mahkamah Agung menunjukkan bahwa pada tahun 2020 jumlah perkara dispensasi kawin mencapai angka 55.952 perkara. Data tersebut merupakan data dari bulan Januari sampai dengan 9 November 2020. Melihat rata-rata kenaikan, pada Desember 2020 diperkirakan bisa tembus 60.000 lebih perkara dispensasi kawin. Bahkan, menurut estimasi UNICEF, kalau semua orang tua di Indonesia mengikuti perubahan Undang-Undang Perkawinan maka perkara dispensasi nikah diperkirakan akan meningkat mencapai 2,000,000 (dua juta) perkara per tahun (Sumber data UNICEF berdasarkan

15 Sumber data permohonan dispensasi kawin PA Wonosari di situs http://www.sipp.pa-wonosari.go.id/list_perkara/page/2, diakses 4/8/2020.

data Susenas 2018 tentang wanita usia 20-24 menikah sebelum berusia 19 tahun).[16]

Mahkamah Agung sangat menyadari potensi lonjakan perkara dispensasi kawin di pengadilan pascakenaikan usia perkawinan anak melalui perubahan UU Perkawinan. Oleh karena itu, tidak lama setelah pengesahan UU Nomor 16/2019 tersebut, Mahkamah Agung juga mengeluarkan peraturan Nomor 5/2019. PERMA tersebut menjadi pedoman hakim dalam mengadili perkara dispensasi kawin. PERMA juga bentuk nyata komitmen Mahkamah Agung dalam menjamin pencegahan perkawinan anak dan upaya perlindungan hak-hak anak agar berjalan efektif sesuai kewenangan Mahkamah Agung terkait penyelesaian perkara dispensasi kawin.[17]

Pernikahan: Perspektif Fikih dan UU

Pengertian Nikah

Secara etimologis, nikah adalah *al-iqtiran* yang berarti 'selaras' dan 'bersama', yaitu bersatunya laki-laki dan perempuan atau menyatunya antara dua pihak.[18] Ada lagi yang menyamakan kata nikah dengan *al-jam'u*, *al-dhammu*, yang berarti berkumpul, bersatu.[19] Secara terminologis, terdapat beberapa definisi mengenai kata nikah ini, walaupun secara esensi memiliki maksud yang sama. Nikah ialah akad yang berkonsekuensi hukum kebolehan laki-laki dan perempuan untuk berhubungan seksual (*al-istimta'*) selagi akad itu dilaksanakan dengan syarat dan ketentuan yang ditetapkan.[20] UU Perkawinan merumuskan bahwa perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang

16 Https://beritalima.com/menyoal-membludaknya-perkara-dispensasi-kawin/, diakses 31/12/ 2020.

17 *Ibid.*

18 Muhammad Ad-Dusuqi, *Al-Ahwal Al-Syakhshiyyah Fi al-Mazhab al-Syafi'i*, (Mesir: Dar Al- Salam, 2011), 18.

19 Musthafa Al-Khin dkk., *Al-Fiqh Al-Manhajiy,* 11.

20 Muhammad Ad-Dasuqi, *Al-Ahwal Al-Syakhshiyyah,* 18. Lihat juga Musthafa Al-Khin, dkk, *Al-Fiqh Al-Manhaijy,* 11.

pria dan seorang wanita dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.[21] Kompilasi Hukum Islam (KHI) di Indonesia menyatakan bahwa perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *mitsaqan ghalidzan* untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannnya merupakan ibadah.[22]

Dari batasan perkawinan atau pernikahan tersebut, jelas bahwa bangsa Indonesia menghendaki agar setiap perkawinan dapat membentuk keluarga yang bahagia, tidak mengalami penderitaan lahir batin. Demikian pula, setiap perkawinan diharapkan dapat membentuk keluarga yang kekal, ialah keluarga yang tetap utuh tidak mengalami perceraian. Kesemuanya, dilaksanakan atas dasar keimanan kepada Allah, Tuhan Yang Maha Esa.

Usia Nikah

Batas usia perkawinan menurut pandangan ulama klasik bervariasi. Ada pendapat yang membolehkan seorang wali untuk menikahkan anaknya pada usia 6 tahun (belum balig) berdasarkan Hadis 'Aisyah yang diriwayatkan oleh Muslim: *"Dari Aisyah bahwasanya Nabi menikahinya dalam usia enam tahun tetapi* menggaulinya *dalam usia sembilan tahun".*[23] Hadis tersebut menjelaskan bahwa 'Aisyah menikah dengan Rasulullah pada usia 6 tahun dan tinggal serumah dengannya pada usia 9 tahun. Ulama klasik memahami Hadis ini secara tekstual, sehingga menurut mereka, akad bagi anak usia 6 tahun atau lebih adalah sah dan secara fisik pertumbuhan anak tersebut sudah tergolong dewasa. Namun, pernikahan tersebut baru sebatas akad saja

21 UU No. 1 /1974 tentang Perkawinan, Pasal 1 (1). UU ini mengalami perubahan sekali pada 2019, tetapi hanya merubah pasal terkait ketentuan usia kawin, yaitu UU No. 1/1974, Pasal 7 (1) sebagaimana diubah dengan UU No. 19/2019.

22 Bab II, Pasal 2 *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, Inpres Nomor 1 /1991, 10 Juni 1991.

23 HR. Imam Bukhari No. 3894, Muslim No. 3544.

dan anak perempuan itu belum boleh digauli (berkumpul). Apabila dipahami secara kontekstual, Hadis tersebut hanyalah pemberitaan (*khabar*) dan bukan doktrin (*khitab*) yang harus dilaksanakan atau ditinggalkan, karena boleh jadi alam negeri Hijaz pada masa Rasulullah memungkinkan usia sembilan tahun atau bahkan di bawahnya sudah tergolong dewasa. Sebagai *khabar* atau isyarat, Hadis tersebut bukan perintah untuk melaksanakan perkawinan pada usia 6 tahun sebagaimana usia 'Aisyah ketika dinikahi oleh Rasulullah. Diskusi terkait berapa usia 'Aisyah saat dinikahi Rasulullah mewarnai diskursus fikih munakahat kontemporer.

Pemahaman istilah balig (*baligh)* relatif berdasarkan kondisi sosial budaya dan kultur, sehingga ketentuan dewasa memasuki usia perkawinan oleh para ulama mazhab terakumulasi dalam empat pendapat, baik yang ditentukan dengan umur, maupun dengan tanda-tanda. *Pertama,* ulama Syafi'i dan Hanbali menentukan bahwa masa dewasa itu mulai umur 15 tahun, walaupun mereka dapat menerima kedewasaan dengan tanda-tanda datang haid bagi perempuan dan mimpi bagi anak laki-laki. Akan tetapi, tanda-tanda tersebut tidak sama waktu datangnya pada setiap orang, sehingga kedewasaan ditentukan dengan standar umur. Kedewasaan antara laki-laki dan perempuan sama, karena kedewasaan ditentukan dengan akal. Dengan akal terjadi *taklif* dan dengan akal berlaku pula hukum. *Kedua,* Abu Hanifah menyampaikan bahwa kedewasaan itu datang mulai usia 19 tahun bagi laki-laki dan 17 tahun bagi perempuan. *Ketiga,* Imam Malik menetapkan usia dewasa adalah 18 tahun baik bagi laki-laki maupun perempuan. *Keempat*, Mazhab Ja'fari berpendapat bahwa seseorang telah dipandang dewasa dan dapat melangsungkan perkawinan jika telah berumur 15 tahun bagi laki-laki dan 9 tahun bagi perempuan. Mazhab Ja'fari juga memandang bahwa seorang wali boleh mengawinkan anak yang masih di bawah umur (hak *ijbar*).

Berdasarkan empat pendapat tersebut, pendapat Abu Hanifah yang tergolong tinggi memberikan batas usia. Pendapat ini pula yang menjadi salah satu rujukan peraturan perundang-undangan terkait di Indonesia. Hal ini tampak bahwa masalah perkawinan di samping termasuk dalam wilayah ibadah (*ubudiyah*), juga merupakan urusan hubungan antar manusia (*mu'amalah*) yang oleh agama hanya diatur dalam bentuk prinsip-prinsip umum. Oleh karena itu, kedewasaan untuk menikah sebaiknya dipahami sebagai masalah *ijtihadiyah,* sehingga perlu dilakukan interpretasi lebih lanjut terhadap persoalan-persoalan yang berkaitan dengan batas usia perkawinan, sesuai kondisi di mana dan kapan aturan tersebut ditetapkan. Di luar batas minimal usia perkawinan yang diijinkan menurut Undang-Undang, kewenangan hakim pada pengadilan untuk melakukan ijtihad, apakah mengizinkan atau menolak permohonan dispensasi kawin yang diajukan kepadanya.

Sudut pandang yang berbeda mengenai batas usia perkawinan disebabkan oleh pemahaman atas teks, baik Al-Qur'an maupun Hadis, serta pemahaman kontekstual berdasarkan sudut pandang sosial, budaya, pendidikan, kesehatan, psikologis dan sebagainya. Ulama fikih klasik mensyaratkan seseorang yang akan menikah telah mencapai kondisi balig, yang ditandai dengan kematangan fisik yakni menstruasi bagi anak perempuan dan mimpi basah (*ihtilam)* bagi anak laki-laki. Walaupun ulama klasik juga telah memberikan batasan berdasarkan umur, namun menurut Mazhab Syafi'i , orang tua/wali diberi hak untuk menikahkan anak yang belum balig, yang dikenal dengan hak *ijbar*. Sementara itu, ulama kontemporer memahami nash tidak semata-mata tekstual, tetapi juga secara kontekstual, sehingga perlu adanya terobosan dan perubahan dalam memandang persoalan tersebut dari berbagai aspek yakni aspek kesehatan, aspek psikologis dan aspek budaya.

Ulama kontemporer beranggapan bahwa ulama klasik menafsirkan terlalu tekstual ayat-ayat Al-Qur'an dan juga praktik Rasulullah saat dirinya menikahi 'Aisyah yang masih berusia 9 tahun. Oleh sebab itu, mereka membolehkan perkawinan anak di bawah umur dengan berdasarkan pemahaman yang kaku dan *rigid*. Padahal, hadis tersebut dapat dipahami hanya memberikan kebolehan secara khusus (*lex spesialis*) dan bukan kebolehan secara umum (*lex generalis*). Pendapat para mufasir tentang sampainya waktu menikah (*bulugh al-nikah*) dalam Q.S. Al-Nisa [4]: 6 juga bervariasi. Ada yang berpendapat bahwa ukuran sampainya waktu nikah ditandai dengan kematangan fisik. Ada pula yang berpendapat bukan kematangan fisik, tetapi kematangan psikis karena seseorang yang telah dewasa secara fisik belum dijamin dewasa secara psikis. Ibnu Katsir dan Al-Qurthuby berpendapat sampainya waktu nikah dimaknai dengan *al-hilm* (mimpi basah) sebagai salah satu indikator bahwa seseorang telah balig.[24]

Ketentuan batas umur dalam UU Perkawinan, Pasal 7 (1) sebagaimana juga disebutkan dalam KHI, Pasal 15 (1), menyebutkan bahwa perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 (enam belas) tahun. Perubahan ketentuan batas minimal usia untuk menikah baru terjadi pada akhir 2019, dengan diundangkannya UU No.16/2019 tentang Perubahan atas UU Perkawinan, yang merubah batas usia minimal untuk menikah menjadi minimal berusia 19 tahun baik bagi pria maupun wanita.[25] Pembatasan umur minimal untuk menikah ini sejalan dengan prinsip yang diletakkan UU Perkawinan bahwa calon suami istri harus sudah matang jiwa raganya agar dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik

24 Https://quran.ksu.edu.sa/tafseer/katheer-qortobi/sura4-aya6.html#qortobi, diakses 30/12/ 2020.

25 Pasal 1 (1) UU Nomor 35/2014 Tentang Perubahan Atas UU Nomor 23/2002 Tentang Perlindungan Anak: Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.

tanpa berakhir pada perceraian dan mendapat keturunan yang baik dan sehat. Untuk itu, perkawinan antara calon suami isteri yang masih di bawah umur harus dicegah.

Penentuan umur dalam UU Perkawinan maupun dalam KHI memang bersifat ijtihadiah. Di sinilah pengaruh sosial muncul, sebagai usaha pembaharuan pemikiran fikih masa lalu. Namun demikian, apabila dilacak referensi normatifnya, pembaharuan ini ternyata mempunyai landasan yang cukup kuat. Salah satunya adalah isyarat Allah dalam Q.S. Al-Nisa' [4]:9:

وَلْيَخْشَ الَّذِينَ لَوْ تَرَكُوا مِنْ خَلْفِهِمْ ذُرِّيَّةً ضِعَافًا خَافُوا عَلَيْهِمْ فَلْيَتَّقُوا اللَّهَ وَلْيَقُولُوا قَوْلًا سَدِيدًا

> Dan hendaklah takut kepada Allah orang-orang yang seandainya meninggalkan di belakang mereka anak-anak yang lemah, yang mereka khawatir terhadap (kesejahteraan) mereka. Oleh sebab itu, hendaklah mereka bertaqwa kepada Allah dan hendaklah mereka mengucapkan perkataan yang benar.

Ayat tersebut memang bersifat umum, tidak secara langsung menunjukkan bahwa perkawinan yang dilakukan oleh pasangan usia muda di bawah ketentuan UU Perkawinan dan Perubahannya akan menghasilkan keturunan yang kesejahteraannya dikhawatirkan. Akan tetapi, pengamatan empiris atas berbagai kasus pernikahan dini menunjukkan bahwa pernikahan di bawah umur banyak menimbulkan hal-hal yang tidak sejalan dengan misi dan tujuan perkawinan, yaitu terwujudnya ketenteraman dalam rumah tangga atas dasar kasih dan sayang. Laporan penelitian Plan Indonesia mencatat, paling tidak ada 2 dampak buruk dari pernikahan usia dini, yaitu rentan terjadi kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) dan risiko meninggal karena perkawinan dini berdampak pada kesehatan reproduksi anak perempuan. Anak perempuan berusia 10-14 tahun memiliki kemungkinan meninggal lima kali lebih besar

selama kehamilan atau melahirkan, dibandingkan dengan perempuan berusia 20-25 tahun. Sementara itu, anak yang menikah pada usia 15-19 tahun memiliki kemungkinan dua kali lebih besar. Resiko ketiga adalah terputusnya akses pendidikan. Masih menurut catatan Plan Indonesia, hanya 5-6 persen anak nikah dini yang bisa melanjutkan pendidikan di sekolah.[26] Tujuan ideal perkawinan tentu saja akan sulit terwujud apabila masing-masing mempelai belum matang jiwa raganya. Kematangan dan integritas pribadi yang stabil akan sangat berpengaruh dalam menyelesaikan setiap problem dalam lika-liku rumah tangga.[27]

Literatur fikih klasik sering menyebut bahwa menikah dapat terjadi atas pemaksaan yang dilakukan oleh *wali mujbir*. Wali ini berhak memaksa (*hak ijbar)* anak perempuannya untuk menikah walaupun anak itu tidak berkehendak, karena *wali mujbir* dianggap lebih mengetahui kemaslahatan bagi anaknya. Al-Qur'an dan Hadis tidak menyebutkan secara spesifik tentang batas usia minimum untuk menikah. Kehadiran UU Perkawinan dan peraturan-peraturan terkait setidaknya mampu mengeliminisasi praktik nikah paksa yang dapat saja dilakukan oleh *wali mujbir*.

Q.S. Al-Nisa [4]: 6 menggambarkan sampainya waktu seseorang untuk menikah (*bulug al-nikah*) dengan kata *rusyd*. Kata *bulug al-nikah* dalam ayat tersebut ditafsirkan secara berbeda-beda oleh para ulama. Perbedaan ini dikarenakan perspektif atau sudut pandang masing-masing. *Pertama*, ia ditafsirkan sebagai 'kecerdasan', karena tinjauannya dititikberatkan pada segi mental, yakni dilihat pada sikap dan tingkah laku seseorang. *Kedua,* ia ditafsirkan sebagai 'cukup umur' dan 'bermimpi' karena fokus tinjauannya pada fisik lahiriah dan datangnya usia mukalaf. dalam Hadis, model perkawinan

26 https://lifestyle.kompas.com/read/2011/10/06/15331434/3.Dampak.Buruk.Pernikahan.Dini, diakses 29/12/2020.

27 Ahmad Rofiq, *Hukum Islam di Indonesia,* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1998), 76-78.

pada usia sebelum balig dipraktekkan oleh Rasulullah dengan menikahi 'Aisyah ketika berusia enam tahun dan menggaulinya pada usia sembilan tahun. Baik ayat maupun hadis tersebut membuka peluang interpretasi. Kondisi ini menyebabkan para fukaha berbeda pendapat dalam menetapkan batas minimal usia perkawinan.

Pemerintah RI, sebagai penyelenggara negara, memiliki kewajiban untuk mengatur negara dan masyarakat berlandaskan Pancasila dan UUD 1945. Mengingat hukum tentang perkawinan tersebut adalah UU Perkawinan (sebagaimana diubah dengan UU RI Nomor 16/2019) dan KHI, ketentuan dalam peraturan perundang-undangan inilah yang harus ditaati oleh semua golongan masyarakat yang ada di Indonesia. Sebagaimana disinggung di atas, UU Perkawinan telah diberlakukan selama berpuluh-puluh tahun, disusul kemudian penerbitan Instruksi Presiden R.I No. 1/1991 tentang Kompilasi Hukum Islam serta perubahan atas Pasal 7 UU Nomor 1/1974 dengan UU Nomor 16/2019 tentang Perubahan atas UU Perkawinan. Namun dalam kenyataannya, banyak penyimpangan hukum dalam praktik pernikahan masih dijumpai karena *law enforcement* yang sangat lemah. Salah satu penyimpangan hukum mengenai hal ini adalah kasus-kasus pernikahan usia anak-anak. Perkawinan, sebagai peristiwa hukum, membutuhkan subjek hukum (pelaku peristiwa) yang telah memenuhi syarat. Salah satu syarat seseorang sebagai subjek hukum untuk dapat dikatakan cakap melakukan perbuatan hukum adalah sudah dewasa. Jadi, kedewasaan menjadi ukuran sah tidaknya seseorang melakukan tindakan hukum.

Adanya upaya hukum permohonan penetapan ijin kawin bagi calon mempelai yang berusia kurang dari 19 (sembilan belas) tahun bagi pria maupun wanita dapat saja mengakomodasi fikih yang beredar di masyarakat. Namun demikian, kebolehan tersebut harus dibuktikan dengan izin dari Pengadilan Agama bagi pemohon yang beragama Islam. Penetapan umur minimal untuk

menikah dalam peraturan perundang-undangan yang mengikat seluruh warga bangsa menunjukkan bahwa penanaman konsep pembaharuan hukum Islam yang memang bersifat *ijtihadiyah* memerlukan waktu dan usaha terus-menerus. Artinya, pendekatan konsep *maslahat* dalam keberlakuan Hukum Islam di Indonesia memerlukan waktu agar masyarakat sebagai subjek hukum dapat menerimanya dan menjalankannya dengan suka rela tanpa ada unsur pemaksaan.[28]

Dispensasi Nikah: Alasan dan Pertimbangan Hukum

Pengertian dan Kedudukan Hukum

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, dispensasi merupakan izin pembebasan dari suatu kewajiban atau larangan. Dalam terminologi hukum, dispensasi adalah pengecualian tindakan berdasarkan hukum yang menyatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak berlaku untuk suatu hal yang khusus (dalam hukum administrasi negara).[29] Menurut PERMA, dispensasi kawin adalah pemberian ijin kawin oleh pengadilan kepada calon suami/isteri yang belum berusia 19 tahun untuk melangsungkan perkawinan.[30] Contoh penerapan dispensasi dalam ranah hukum keluarga adalah pemberlakuan batas usia perkawinan dalam Pasal 7 (1) UU Perkawinan (sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 16/2019) dapat disimpangi melalui Pasal 7 (2) UU Perkawinan: *(2) Dalam hal penyimpangan dalam ayat (1) pasal ini dapat minta dispensasi kepada Pengadilan atau pejabat lain yang diminta oleh kedua orang tua pihak pria atau pihak wanita*.[31]

Menurut SF. Marbun dan Moh. Mahfud M.D.[32] dispensasi adalah perbuatan yang menyebabkan suatu peraturan perundang-

28 *Ibid*. 80-83.

29 Https://kbbi.web.id/dispensasi.

30 Pasal 1 ayat (5) Peraturan Mahkaham Agung RI No. 5/2019 tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin.

31 UU No. 1 /1974 tentang Perkawinan, Pasal 7 ayat (2).

32 S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD., *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2009), 94.

undangan menjadi tidak berlaku karena sesuatu hal yang sangat istimewa dan memenuhi syarat-syarat tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang yang berkaitan. Menurut Soehino, dengan dispensasi pembentuk undang-undang pada dasarnya melarang dilakukannya suatu perbuatan. Akan tetapi, jika dalam kasus-kasus tertentu perbuatan tersebut dilakukan, itu harus sepengetahuan pejabat administrasi negara yang berwenang.[33] Senada dengan Soehino, Ateng Syafrudin, sebagaimana dikutip Ramadhita, menyatakan bahwa dispensasi bertujuan menembus rintangan yang sebetulnya secara normal tidak diizinkan, namun karena ada alasan-alasan khusus maka diperbolehkan.[34] Definisi Soehino menunjukkan bahwa perkawinan di bawah usia 19 tahun hukum asalnya adalah tidak diijinkan, kecuali jika ada peristiwa khusus yang menyebabkan pejabat administrasi negara dapat memberikan izin atas permohonan pemohon dispensasi.

Dalam sejarah pembentukan UU Perkawinan, dispensasi perkawinan telah ada sejak Rancangan Undang-Undang (RUU) Perkawinan yang diajukan pemerintah pada 1973. Namun, dalam pembahasan RUU Perkawinan tersebut tidak ditemukan latar belakang munculnya pasal dispensasi setelah pasal batas usia perkawinan, baik ditingkat fraksi, panitia kerja, rapat-rapat pleno, maupun sidang paripurna. Menurut Ramadhita, ada empat alasan yang mungkin menjadi penyebab munculnya pasal dispensasi. *Pertama*, pembuat RUU Perkawinan mengadopsi rumusan pembatasan usia perkawinan dan ketentuan dispensasi secara serampangan, tanpa memberikan alasan pendukung yang lengkap. *Kedua*, pemerintah ingin melindungi hak asasi warga negara dalam perkawinan, sebagaimana pendapat Sajuti Melik dari Fraksi Karya Pembangunan dalam Rapat Kerja antara Penitia Kerja RUU tentang Perkawinan bersama Pemerintah pada 14 Desember 1973. Sajuti menyatakan:

---

33 Soehino, *Asas-Asas Hukum Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), 58.

34 Ramadhita, "Diskresi Hakim: Pola Penyelesaian Kasus Dispensasi Perkawinan," *De Jure, Jurnal Syariah dan Hukum*, 6/1 (2014): 67.

> Undang-Undang Perkawinan ini untuk seluruh warga negara. Jangan dengan adanya undang-undang ini kemudian sebagian warga negara tidak bisa kawin karena tidak memenuhi persyaratan. Jangan sampai terjadi *samen living* di luar perkawinan, jangan mempersulit perkawinan.[35]

Batas usia yang terlalu tinggi dikhawatirkan menimbulkan dampak negatif terhadap generasi muda karena terhambat peraturan perundang-undangan, padahal sebenarnya mereka berhak untuk kawin. *Ketiga*, pemerintah menyadari kekuatan sosial-politik umat Islam pada saat perumusan UU Perkawinan. Sebagai kelompok mayoritas, umat Islam di Indonesia mampu dengan mudah dimobilisasi oleh isu-isu keagamaan, khususnya isu-isu berkaitan dengan kristenisasi atau gerakan anti pelembagaan hukum Islam. Sebagai bukti, pembahasan RUU Perkawinan pada 1973 nyaris setiap hari diwarnai demonstrasi baik di Jakarta maupun di berbagai wilayah lainnya. Dalam persoalan politik praktis saat itu, umat Islam juga memiliki posisi yang kuat. Sehingga perundingan di luar persidangan DPR mampu memengaruhi pembahasan lanjutan atas RUU Perkawinan. Dengan pertimbangan preventif agar tidak terjadi gejolak sosial atas diberlakukannya batas usia perkawinan, pemerintah nampaknya memberikan jalan keluar berupa dispensasi perkawinan. *Keempat*, pemerintah tidak mau "ambil pusing" dengan urusan privat warga negara. Selama persoalan tersebut tidak berkaitan erat dengan stabilitas politik nasional atau kedudukan *status quo* saat itu, pemerintah menyerahkan segala penyelesaian perkara pada masyarakat, termasuk dalam bidang perkawinan.[36]

Permohonan dispensasi nikah dilakukan oleh orang tua dan/atau wali apabila calon mempelai belum mencapai umur

---

35 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Risalah Resmi Persidangan II Rapat Rapat Kerja ke-12 antara Panitia Kerja RUU tentang Perkawinan bersama dengan Pemerintah pada 14 September 1973, 12, sebagaimana dikutip dalam Ramadhita, "Diskresi Hakim," 59-71.

36 Ramadhita, *Diskresi Hakim*, 67.

minimum nikah yang diijnkan UU, yaitu 19 (sembilan belas) tahun sebagaimana tercantum UU Perkawinan, Pasal 7 (1) sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 16/2019. Dalam hal demikian, orang tua/wali dapat mengajukan permohonan dispensasi nikah sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) UU tersebut. Lahirnya dispensasi kawin dapat menimbulkan beberapa akibat hukum antara lain: *Pertama*, anak di bawah umur yang mendapatkan dispensasi nikah tersebut boleh melaksanakan pernikahan walaupun orang tersebut masih di bawah umur atau masih di bawah batas umur minimum untuk dapat melaksanakan perkawinan seperti yang telah diatur dalam UU Perkawinan. *Kedua*, anak di bawah umur yang mendapatkan dispensasi nikah setelah melaksanakan perkawinan dianggap dewasa dan dianggap cakap dalam melakukan perbuatan hukum, karena yang bersangkutan tidak lagi berada di bawah pengampuan orang tua/walinya.[37]

Keberadaan upaya permohonan dispensasi kawin memang mendapat legitimasi dari UU Nomor 1/1974 (sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 16/2019). Landasan yuridis lainnya adalah ketentuan bahwa dispensasi nikah bagi umat Islam merupakan kompetensi absolut Pengadilan Agama yang diatur dalam Pasal 49 UU Nomor 3/2006 jo UU Nomor 50/2009 tentang Peradilan Agama.

Alasan Pengajuan Dispensasi Nikah

Peraturan perundang-undangan tidak memberikan rumusan tegas sebagai dasar pertimbangan bagi majelis hakim untuk menolak atau menerima permohonan para pihak dalam perkara permohonan dispensasi perkawinan. Bahkan, Pasal 10 (1) UU 18/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman secara tegas melarang hakim menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus

37 Http://digilib.uns.ac.id/abstrakpdf_11047_*tinjauan yuridis_ permohonan_dispensasi_nikah bagi anak dibawah umur berdasarkan UU No. 1 1974 tentang perkawinan*.

suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya. Menurut Bagir Manan, hadirnya asas ini bertujuan untuk menjamin kepastian hukum bahwa setiap perkara yang diajukan kepada pengadilan akan diputus, guna mendorong hakim dalam menemukan hukum, juga sebagai petunjuk bahwa hakim tidak selalu harus terikat secara harfiah pada peraturan perundang-undangan yang ada. Hakim, dalam menjalankan tugasnya, dapat menggunakan berbagai cara untuk mewujudkan peradilan yang adil dan benar.[38] Peradilan yang menghadirkan keadilan dan kebenaran inilah yang diharapkan dalam penetapan dispensasi kawin bagi pasangan anak di bawah umur.[39]

Berkaitan dengan hal ini, Euis Nurlaelawati memberikan komentar bahwa secara umum hakim pada Pengadilan Agama sepakat dengan adanya penetapan batas usia perkawinan, namun karena beberapa alasan mereka terkadang menyimpangi aturan tersebut dan memberikan dispensasi. Jika UU tidak memberikan batasan yang tegas, hakim tentu akan berupaya kembali pada aturan norma fikih yang memperbolehkan perkawinan setelah calon mempelai mencapai usia balig.[40] Wajar apabila Nurlaelawati, berdasarkan riset yang telah dilakukan, berpendapat demikian. Namun demikian, dalam praktik, majelis hakim menghadapi problematika permohonan dispensasi kawin dengan alasan yang tidak tunggal.

Berdasarkan kajian atas Penetapan Pengadilan Agama Wonosari atas perkara permohonan dispensasi kawin yang diajukan oleh 7 orang pemohon, didapati data sebagai berikut:

---

38 Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia,* (Yogyakarta: FH UII-Press, 2007), 184-185.

39 Anak adalah seorang yang belum berumur 19 tahun atau belum pernah kawin menurut peraturan perundang-undangan. Lihat Pasal 1 (1) Peraturan Mahkaham Agung RI No. 5/2019 tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin.

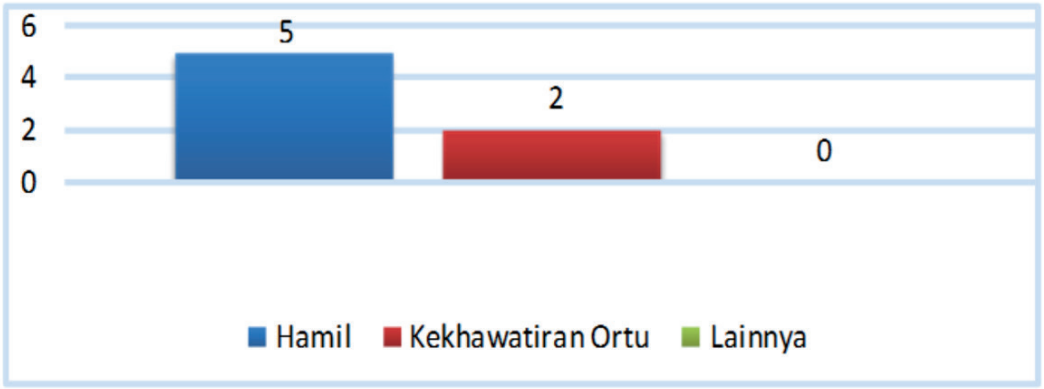
40 Euis Nurlaelawati, *Modernization, Tradition, and Identity The Kompilasi Hukum Islam and Legal Practice in Indonesian Religious Courts*, (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010), 146.

Tabel 1.1
Data Pernikahan dengan Dispensasi Kawin
di KUA Playen 2020

No	No Akta Nikah	Tanggal Nikah	Usia	Alasan Sesuai Penetapan PA
1	10xx/xx01/V/2020	19 Mei 2020	17 th (Pi)	Hamil
2	16xx/x62/VI/2020	29 Juni 2020	18 th (Pi)	Hamil
3	14xx/x36/VI/2020	17 Juni 2020	18 th (Pi)	Hamil
4	21xx/x19/VIII/2020	07 Agust 2020	18 th (Pa-Pi)	Hamil
5	24xx/x51/VIII/2020	13 Agust 2020	16 th (Pi)	Menjaga Agama
6	20xx/xx3/VIII/2020	01 Agust 2020	18 th (Pi)	Hamil
7	22xx/x29/VII/2020	09 Agust 2020	18 th (Pi)	Menjaga Agama

Berdasarkan penelitian penulis atas produk Pengadilan Agama Wonosari terkait dispensasi kawin, khususnya yang melaksanakan pernikahan di kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Playen, dari 7 putusan permohonan dispensasi yang berhasil dihimpun, ditemukan fakta bahwa 71,43% atau 5 kasus dispensasi disebabkan karena calon mempelai perempuan telah hamil dengan usia kehamilan 2-8 bulan, kemudian 28,57% atau 2 kasus disebabkan adanya kekhawatiran dari orang tua bahwa anaknya akan melakukan perbuatan yang dilarang oleh agama karena telah menjalin kedekatan dengan lawan jenis.

Grafik 1.2
Alasan Permohonan Dispensasi Nikah di PA Wonosari 2020



Grafik di atas menunjukkan bahwa permohonan dispensasi kawin di wilayah pelayanan KUA Kecamatan Playen Kabupaten Gunungkidul didominasi oleh alasan bahwa calon istri sudah hamil dalam kisaran 4 minggu sampai 20 Minggu masa kehamilan.

Pertimbangan Hakim

Konvensi tentang Hak-hak Anak 1989, Pasal 3 (1) mengamanatkan bahwa dalam semua tindakan mengenai anak yang dilakukan oleh lembaga-lembaga kesejahteraan sosial negara atau swasta, pengadilan hukum, penguasa administratif atau badan legislatif, kepentingan-kepentingan terbaik anak harus merupakan pertimbangan utama. Menurut Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5/2019, Pasal 2, hakim mengadili permohonan dispensasi kawin berdasarkan asas: (1) kepentingan terbaik bagi anak, (2) hak hidup dan tumbuh kembang anak, (3) penghargaan atas pendapat anak, (4) penghargaan atas harkat dan martabat manusia, (5) non-diskriminasi, (6) kesetaraan gender, (7) persamaan di depan hukum, (8) keadilan, (9) kemanfaatan dan (10) kepastian hukum. Selanjutnya, peraturan ini menegaskan bahwa mengadili permohonan dispensasi kawin bertujuan untuk :

a. Menerapkan asas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2;
b. Menjamin pelaksanaan sistem peradilan yang melindungi hak anak;
c. Meningkatkan tanggung jawab orang tua dalam rangka pencegahan perkawinan anak;
d. Mengidentifikasi ada atau tidaknya paksaan yang melatar belakangi pengajuan permohonan dispensasi kawin; dan
e. Mewujudkan standardisasi proses mengadili permohonan dispensasi kawin di pengadilan.[41]

Dalam perkara permohonan dispensasi akibat kekhawatiran orang tua, majelis hakim masih dapat melakukan upaya

41 Peraturan Mahkamah Agung RI No. 5/2019 tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin, Bab II Pasal 2 dan 3.

pendampingan terhadap para pihak sehingga bersedia mengurungkan niat untuk mengajukan izin dispensasi nikah, walau tidak semua berhasil. Bentuk intervensi yang dilakukan dengan cara pendekatan terhadap orang tua dan penguatan psikologis terhadap anak yang akan dimohonkan ijin kawin atau dispensasi nikahnya, walaupun tidak didapatkan adanya penolakan terhadap permohonan dengan alasan tersebut. Hal ini dibuktikan dengan penetapan ijin kawin yang diserahkan para pihak kepada Penghulu KUA Kecamatan Playen menyatu dalam berkas pendaftaran kehendak nikah. Hal ini misalnya ditemukan dalam penetapan No. 11xx/Pdt.P/2020/PA.Wno atas permohonan dispensasi nikah yang diajukan oleh Tri Y binti AR untuk anak perempuannya yang berinisial SF binti Tri Y yang berusia 16 tahun 4 bulan. Dalam pertimbangannya, hakim menyatakan bahwa pada hari persidangan yang telah ditetapkan pemohon hadir secara *in person*, kemudian hakim memberikan nasihat agar pemohon mengurungkan niatnya dengan menunda perkawinan sampai anaknya yang bernama SF mencapai batas minimal usia perkawinan sesuai UU, akan tetapi tidak berhasil.[42]

Dalam pemeriksaan terhadap SF dan calon suaminya didapatkan keterangan secara lisan bahwa keduanya telah saling cinta dan sangat erat, sehingga dikhawatirkan akan terjadi perbuatan yang dilarang agama jika tidak segera menikah. Sidang juga menyatakan bahwa keduanya tidak ada hubungan nasab, semenda, sesusuan, maupun hubungan lain yang dapat menghalangi sahnya pernikahan, sehingga acara lamaran pun telah dilakukan dan kedua pihak telah sepakat untuk segera melangsungkan pernikahan.[43] Keterangan dari saksi-saksi pun memperkuat alasan diajukannya permohonan dispensasi kawin atas nama SF binti Tri Y tersebut. Dalam sidang pemeriksaan berikutnya, hakim menyatakan bahwa menunda perkawinan SF hingga berusia 19 tahun dapat mengakibatkan terjadinya hubungan yang melanggar hukum sehingga madharatnya

42 Penetapan PA Wonosari No. 11xx/Pdt.P/2020/PA.Wno.
43 *Ibid.*

akan lebih besar daripada manfaatnya. Oleh karena itu hakim berpendapat, perkawinan keduanya telah mendesak untuk segera dilaksanakan, dengan dispensasi nikah. Hal ini berarti bahwa permohonan pemohon dapat dikabulkan dan penolakan pernikahan oleh Kantor Urusan Agama Kecamatan Playen Kabupaten Gunungkidul harus dikesampingkan. Bahkan terungkap dalam persidangan bahwa kedua calon mempelai telah sepakat dan berkeinginan kuat untuk segera menikah dan telah siap bertanggung jawab dalam berumah tangga.[44] Setelah mendapatkan fakta-fakta hukum hakim mengambil kesimpulan dengan merujuk kaidah fikih "*dar'ul mafasid muqaddam 'ala jalb al-mashalih*" ("menolak kerusakan didahulukan dari menarik kemaslahatan"). Dalam kasus ini, pelanggaran atas norma-norma agama harus diprioritaskan dari pada menegakkan kemaslahatan, yakni mencapai umur minimal yang ditetapkan UU.

Dalam kasus dispensasi nikah akibat kehamilan di luar nikah majelis hakim dihadapkan pada persoalan krusial. Jika permohonan ditolak maka anak yang dikandung oleh calon mempelai perempuan akan menjadi anak tidak sah menurut hukum positif, penelantaran calon istri, hingga terjadi kezaliman terhadap calon anak dan calon istri. Berdasarkan kondisi ini majelis hakim menilai bahwa menolak kerusakan lebih utama daripada mendatangkan kemaslahatan, dengan memakai kaidah fikih yang sama. Hakim juga memperkuat dalil dengan kaidah lain: "*idza ta'aradha mafsadataani, ruiya a'dhahuma dararan biirtikabi akhaffihuma*" ("jika ada dua bahaya berkumpul, maka yang dihindari adalah bahaya yang lebih besar dengan mengerjakan bahaya yang lebih ringan").[45] Kaidah ini memandang perlu adanya penelitian terhadap besarnya mafsadah pada masing-masing persoalan, sehingga persoalan yang memiliki efek negatif yang paling besarlah yang seharusnya dihindari.

---

44 Hal ini dipertegas dengan hasil wawancara dengan SF, 23/9/2020.

45 Abdul Haq dkk., *Formulasi Nalar Fiqh Telaah Kaidah Fiqh Konseptual*, (Surabaya: Khalista, 2006), 237.

Meskipun dihadapkan pada persoalan pelik dalam memutus perkara dispensasi nikah, majelis hakim harus bersikap selektif, sehingga tidak muncul stigma bahwa dispensasi perkawinan mangabaikan unsur pembentuk keharmonisan rumah tangga, yaitu kedewasaan fisik dan psikis. Seyogyanya majelis hakim memperhatikan lima aspek berikut ini: *Pertama*, terdapat kondisi mendesak sehingga segera membutuhkan penanganan dari majelis hakim. Misalnya, kawin hamil atau ada indikasi kuat calon mempelai telah melakukan perzinaan tetapi belum sampai hamil. Kondisi mendesak lainnya adalah sulitnya akses layanan publik sehingga ada pasangan suami-istri yang sudah menikah secara *sirri* tetapi masih di bawah umur.

Kedua, untuk menjamin terpenuhinya hak asasi anak yang melakukan perkawinan perlu adanya pernyataan kesiapan dan kerelaan dari calon mempelai. Misalnya, calon mempelai perempuan harus paham akan kesehatan reproduksinya. Sebab dalam perkawinan sangat dimungkinkan terjadi pembuahan setelah melakukan hubungan seksual. Pada saat memeriksa posita permohonan, majelis harus melakukan kajian mendalam terhadap keterangan calon mempelai perempuan. Untuk menjamin terjaganya hak asasi anak yang menikah, menurut PERMA, majelis hakim dalam persidangan harus memberikan nasihat kepada pemohon, anak, calon suami/isteri dan orang tua/wali calon suami/isteri. Dalam menyampaikan nasihatnya, hakim memastikan bahwa anak, calon suami/isteri dan orang tua/wali calon suami/isteri dapat memahami resiko perkawinan yang akan dilaksanakan, terkait dengan (1) Kemungkinan berhentinya pendidikan bagi anak; (2) Keberlanjutan anak dalam menempuh wajib belajar 12 tahun; (3) Belum siapnya organ reproduksi anak; (4) Dampak ekonomi, sosial dan psikologis bagi anak; dan (5) Potensi perselisihan dan kekerasan dalam rumah tangga.

Nasihat-nasihat yang disampaikan oleh hakim kepada pihak-pihak terkait ini harus dipertimbangkan dalam penetapan.

Apabila hakim tidak memberikan nasihat sebagaimana yang telah ditentukan penetapan ijin kawin dapat batal demi hukum. Bahkan, untuk menjamin bahwa penetapan dispensasi nikah tetap mempertimbangan kepentingan dan hak-hak anak, dalam persidangan hakim melakukan identifikasi terkait: (1) anak yang diajukan dalam permohonan mengetahui dan menyetujui rencana perkawinan, (2) kondisi psikologis, kesehatan dan kesiapan anak untuk melangsungkan perkawinan dan membangun kehidupan rumah tangga dan (3) ada tidaknya paksaan psikis, fisik, seksual atau ekonomi terhadap anak dan/atau keluarga untuk kawin atau mengawinkan anak.

Selanjutnya, dalam penetapan permohonan dispensasi kawin, hakim mempertimbangkan hal-hal berikut ini: (1) Perlindungan dan kepentingan terbaik bagi anak dalam peraturan perundang-undangan dan hukum tidak tertulis dalam bentuk nilai-nilai hukum, kearifan lokal dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat; dan (2) Konvensi dan/atau perjanjian internasional terkait perlindungan anak. Bahkan, untuk kepentingan anak, hakim yang mengadili permohonan dispensasi nikah adalah hakim yang sudah memiliki Surat Keputusan (SK) Ketua Mahkamah Agung sebagai hakim anak, mengikuti pelatihan dan/atau bimbingan teknis tentang perempuan berhadapan dengan hukum atau bersertifikat Sistem Peradilan Pidana Anak atau berpengalaman mengadili permohonan dispensasi kawin. Akan tetapi, jika tidak ada hakim sebagaimana kualifikasi tersebut, maka setiap hakim dapat mengadili permohonan dispensasi kawin.[46]

Ketiga, penilaian terhadap kualitas orang tua atau wali. Dalam kasus kawin hamil, majelis hakim memiliki tanggung jawab untuk memberikan penjelasan bahwa calon mempelai belum siap secara psikologis dan ekonomis. Namun, karena kondisi yang memaksa maka mereka dinikahkan dengan catatan

46 Peraturan Mahkaham Agung RI No. 5/2019 tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin.

bahwa harus ada panduan dari orang dewasa untuk menjalani kehidupan rumah tangga sehingga tidak berujung pada perceraian. Dalam konteks kekhawatiran bahwa si anak berbuat zina, orang tua wajib membuktikan kekhawatirannya. Jika tidak bisa, sebaiknya permohonan pemohon ditolak. Namun, perlu adanya penguatan kapasitas dari calon mempelai agar tidak terjerumus pada perzinaan.[47]

Keempat, komitmen calon mempelai untuk melaksanakan tanggung jawab mempertahankan kehidupan keluarganya, khususnya dalam bidang ekonomi. Keduanya harus dipastikan siap untuk saling menguatkan. Dalam konsep fikih maupun ketentuan UU Perkawinan, laki-laki memiliki tanggung jawab yang besar. Namun, atas dasar prinsip kesalingan (*mubadalah*), mereka berdua diharapkan mampu secara bersama-sama menjalankan fungsi keluarga dengan baik. Jika masih di bawah umur, menurut Isroqunnajah dan Rusmulyani sebagaimana dikutip Rahmadhita, setidaknya ada jaminan bahwa calon mempelai laki-laki dan tentu juga mempelai perempuan sanggup untuk berkerja. Dalam persidangan, hakim menanyakan perihal pekerjaan calon suami/isteri beserta penghasilan yang ia peroleh keduanya dalam sebulan.[48] Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan ketahanan keluarga dan tidak menambah angka kemiskinan baru.

Kelima, kematangan fisik. Kriteria ini paling mudah untuk dibuktikan. Bagi perempuan telah terbukti mengalami menstruasi dan laki-laki mampu memproduksi sperma. Pada kasus kawin hamil, indikator ini akan mudah untuk dinilai.[49] Dari sisi aturan dan prosedur peradilan, nampak tegas dan jelas bahwa tujuan utama dari dispensasi nikah adalah untuk meneguhkan kepastian hukum, rasa keadilan dan pemenuhan atas kepentingan dan

47 Menurut wawancara dengan orang tua/pemohon atas nama SS, ia siap mendampingi anak dan suaminya setelah mereka menikah.

48 Kajian atas 7 Penetapan PA Wonosari tentang Permohonan Dispensasi kawin

49 Rahmadita, "Diskresi Hakim," 59-71.

hak-hak anak yang karena alasan tertentu, harus menikah di usia muda.

Jika kita mengkaji pertimbangan hakim dalam penetapan ijin kawin, jelas bahwa penetapan hakim dalam memutus perkara permohonan perkawinan di bawah umur sudah sesuai dengan syarat formil. Domisili pemohon juga termasuk dalam wilayah kewenangannya. Selain itu, tidak ada halangan bagi pasangan yang dimohonkan dispensasi untuk melangsungkan pernikahan. Pertimbangan keadaan mendesak dan kemaslahatan serta menghindari kemadaratan yang diasumsikan juga muncul. Konsekuesi dari pertimbangan hakim dalam memutus perkara permohonan ijin kawin ini akhirnya menjadi celah yang dimanfaatkan oleh sebagian remaja untuk melakukan hubungan biologis yang menyebabkan kehamilan dan kemudian mengajukan dispensasi ke pengadilan. Masyarakat, di sisi lain, juga membangun opini bahwa proses di Pengadilan Agama hanyalah formalitas administratif. Fenomenaa ini tentu tidak dapat digeneralisasi di seluruh wilayah Indonesia. Misalnya, Pengadilan Agama Malang, di kuartal akhir 2020 menolak 3 permohonan dispensasi kawin, sebagaimana ditemukan dalam penelitian Imawati Mahmudah.[50]

Sebagai ilustrasi, permohonan gugatan cerai dengan Nomor Perkara 23xx/Pdt.G/2019/PA.Kab.xx, menyatakan bahwa usia pihak laki-laki 24 tahun sedangkan pihak perempuan berumur 16 tahun; keduanya telah melangsungkan pernikahan pada 2017 dan mengajukan perceraian di Pengadilan Agama Kabupaten Malang pada 2019 dengan alasan suami tidak memberi nafkah kepada isteri, suami sering keluar malam dan tidak bertanggung jawab terhadap keluarga. Dalam kasus ini terbukti bahwa selain kesiapan finansial, kesiapan mental sangat diperlukan dalam mengarungi bahtera rumah tangga. Padahal, dalam persidangan

50 Imawati Mahmudah, *Implikasi Hukum Dispensasi Nikah Terhadap Tingkat Perceraian,* http://riset.unisma.ac.id/index.php/jdh/article/download/3511/4353, diakses 29/12/2020.

ijin kawin, para pihak yang kini menjalani sidang perceraian secara nyata telah menyatakan siap menjalankan kehidupan rumah tangga dengan baik di depan majelis hakim.[51]

Dengan demikian, pertimbangan *kemaslahatan* pasangan usia muda yang sering kali dijadikan alasan majelis hakim untuk mengabulkan permohonan dispensasi kawin tidak selalu menjadi kenyataan. Penelitian Mies Grijns dan Hoko Horii di Jawa Barat, sebagaimana dikutip Ani Yumarni dan Endeh Suhartini,[52] menunjukkan bahwa 50% pernikahan dini berakhir dengan perceraian, bahkan ketika usia pernikahannya baru satu atau dua tahun. Hal ini disebabkan oleh ketidakcocokan pasangan dan ketidakmampuan mereka dalam menjalani rumahtangga secara bersama. Pernikahan di bawah umur berdampak terhadap kehidupan rumah tangga masing-masing pasangan, antara lain timbulnya perselisihan suami istri yang disebabkan karena berbagai faktor kurangnya kematangan berpikir dan kemampuan menentukan sikap serta tindakan dalam menghadapi setiap permasalahan yang muncul.[53] Kemaslahatan yang diharapkan majelis hakim dalam sidang permohonan dispensasi kawin tidak jarang malah menghadirkan kemadaratan yang seharusnya dihindari.

Ketika hakim yang mengadili perkara dispensasi kawin telah mengamalkan amanat PERMA No. 5/2019, dapat dikatakan hakim telah melaksanakan tugas dengan profesional. Akan tetapi, pertimbangan kemaslahatan yang banyak dijadikan alasan pengabulan permohonan dispensasi nikah memerlukan parameter yang terukur, sehingga yang terjadi tidak sebaliknya. Selain itu, diperlukan pedoman teknis bagi hakim sebagai tindak lanjut dari lahirnya PERMA No. 5/2019 tersebut. PERMA sebetulnya sudah mencantumkan pertimbangan-pertimbangan

51 *Ibid.*

52 Ani Yumarni dan Endeh Suhartini, "Perkawinan Bawah Umur dan Potensi Perceraian (Studi Kewenangan KUA Wilayah Kota Bogor," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum,* 26/1 (2019): 15-16.

53 *Ibid.*

yang seharusnya digunakan oleh hakim untuk mengabulkan/ menolak permohonan dispensasi nikah. Namun, tetap diperlukan penjelasan secara rinci dan teknis mengenai bagaimana pertimbangan-pertimbangan hakim yang mengadili perkara permohonan dispensasi kawin dapat mencakup kebutuhan anak dan pertimbangan tersebut benar-benar memberikan perspektif kepentingan terbaik untuk anak.

Hak-Hak Anak dalam Dispensasi Nikah

Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai mahluk Tuhan dan merupakan anugerah yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat martabat manusia (*human dignity*). Mukadimah Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia (DUHAM) mendefinisikan hak asasi manusia sebagai "pengakuan atas keseluruhan martabat alami manusia dan hak-hak yang sama dan tidak dapat dipindahkan kepada orang lain dari semua anggota keluarga, kemanusiaan adalah dasar kemerdekaan dan keadilan di dunia."[54]

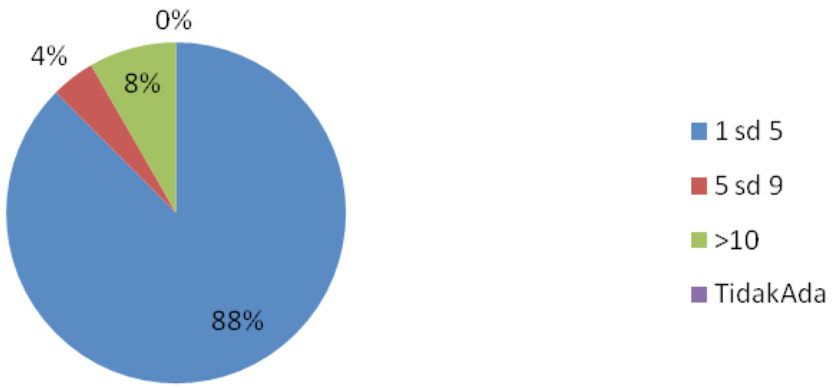
Dilihat dari tujuan, nilai-nilai HAM di atas sangat universal dan bernilai utama. Harkat dan martabat manusia dijunjung tinggi terlepas dari perbedaan ras, agama, warna kulit, dan perbedaan lainnya. Dalam ajaran Islam, nilai-nilai itu diakui sebagai *sunnatullah*. Islam adalah agama yang universal dan komprehensif yang melingkupi beberapa konsep. Konsep yang dimaksud yaitu akidah, ibadah, dan muamalat, yang masing-masing memuat dimensi keimanan. Tiga aspek ajaran Islam ini juga dilandaskan pada ketentuan-ketentuan berupa syariat atau fikih,[55] termasuk fikih munakahat yang diaplikasikan dalam pelayanan kepenghuluan di KUA.

54 Mukadimah Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia (DUHAM).

55 Muhammad Hasbi Ash Shiddieqy, *Islam dan Hak Asasi Manusia* (Semarang: PT Pustaka Rizki Putra, 1999), hlm. 50.

Penghulu adalah Pegawai Negeri Sipil sebagai Pegawai Pencatat Nikah yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk melakukan pengawasan nikah/rujuk menurut agama Islam dan kegiatan kepenghuluan.[56] Terkait dengan pengalaman penghulu di Kabupaten Gunungkidul dalam melayani perkawinan dengan dispensasi nikah, kuisioner yang saya sebar untuk penelitian ini menemukan bahwa sepanjang 2020, semua penghulu menyatakan pernah melayani pencatatan nikah dengan dispensasi nikah karena calon pengantin berumur di bawah usia yang diijinkan oleh peraturan perundang-undangan tentang perkawinan.[57] Pertanyaan berapa pasang pengantin yang telah dilayani para penghulu tersebut sepanjang 2020 mendapatkan respons sebagai berikut:[58]

Grafik 1.3
Pengalaman Penghulu Melayani Dispensasi Nikah
di Gunungkidul 2020



Dalam melayani permohonan pencatatan nikah dengan dispensasi nikah, para penghulu di Kabupaten Gunungkidul senantiasa menanyakan alasan kenapa orang tua/wali bersikeras

56 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/62/M.PAN/6/2005 Tentang Jabatan Fungsional Penghulu Dan Angka Kreditnya.

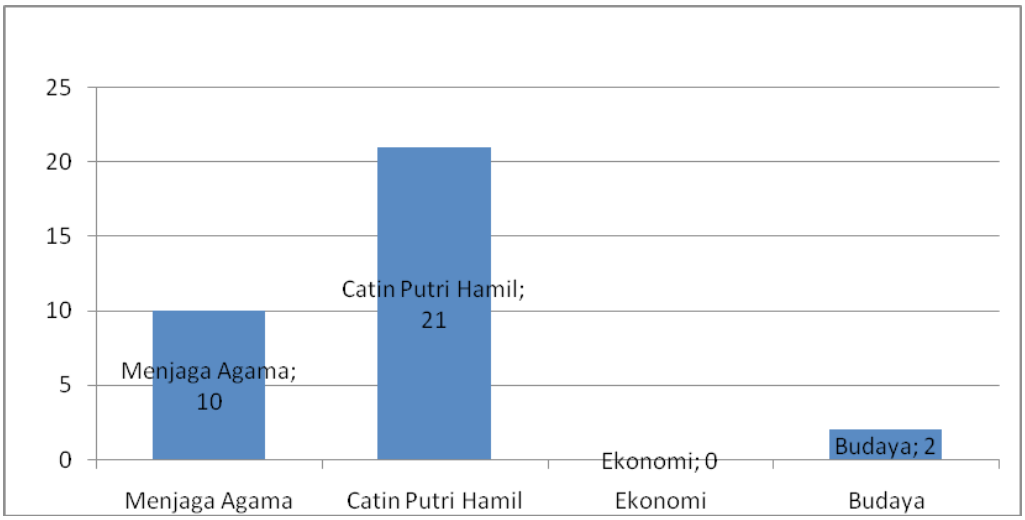
57 Hasil kuisioner daring dengan *Google Form*, disebarkan ke Penghulu se-Kabupaten Gunungkidul, 20 Agustus s/d 20 September 2020.

58 *Ibid.*

mengajukan permohonan dispensasi nikah untuk anak dan/ atau orang yang ada dalam kewaliannya, padahal penghulu pada KUA Kecamatan sudah menolak permohonan kehendak nikah karena belum cukup umur menurut UU. Berdasarkan petikan penetapan dispensasi kawin dari Pengadilan Agama Wonosari didapati jawaban bahwa mayoritas alasan pengajuan permohonan penetapan ijin kawin adalah karena calon pengantin perempuan telah hamil (64%). Secara rinci, alasan-alasan pengajuan dispensai kawin adalah sebagai berikut:[59]

Grafik 1.4

Alasan Pengajuan Permohonan Dispensasi Nikah



Grafik di atas menunjukkan bahwa alasan utama pengajuan permohonan dispensasi nikah adalah karena calon pengantin perempuan telah hamil, disusul alasan moralitas atau kekhawatiran terus-menerus melakukan pelanggaran norma agama, faktor budaya dan tidak adanya alasan permohonan ijin kawin karena faktor ekonomi. Kemudian, terkait dengan penegakan Hak Asasi Manusia, khususnya pemenuhan hak anak dalam penetapan ijin kawin, respons penghulu se-Kabupaten Gunungkidul dalam memahami pertimbangan-pertimbangan hakim dalam sidang penetapan dispensasi kawin menyatakan bahwa hak-hak yang paling dilindungi oleh produk hukum penetapan ijin kawin

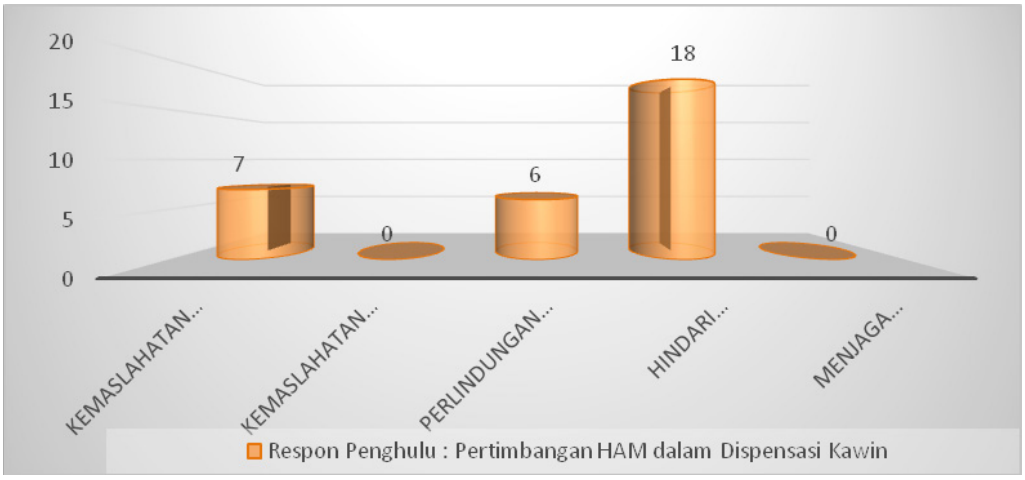
59 *Ibid.*

adalah hak janin yang dikandung calon pengantin (catin) putri hamil menempati urutan pertama (15 jawaban) dan jaminan hak anak (calon pengantin yang menikah) sebanyak 12 tanggapan).[60]

Pertanyaan terakhir adalah terkait sejauh mana pemahaman penghulu mengenai dasar pertimbangan atau alasan hakim mengabulkan permohonan dispensasi nikah. Menurut para penghulu, berdasarkan kajian atas penetapan dispensasi nikah, alasan utama adalah untuk menghindari kemadaratan; dalam kasus calon pengantin perempuan hamil, alasan tersebut berlaku bagi calon pengantin putri maupun anak yang ada dalam kandungannya. Respons ini tergambar dalam grafik di bawah ini:

Grafik 1.5

Alasan Mengabulkan Permohonan Dispensasi Nikah



Hak Asasi Manusia merupakan hak yang secara alamiah diperoleh seseorang sejak lahir, karena itu HAM sejalan dengan fitrah manusia itu sendiri. HAM pada hakikatnya merupakan anugrah Allah kepada semua manusia. Jika dikaitkan dengan pertimbangan kemaslahatan dalam pemberian ijin kawin dan HAM, dapat disimpulkan bahwa rumusan HAM baik yang terdokumentasi dalam DUHAM maupun Konvensi atas Hak-Hak Anak memiliki titik temu dengan prinsip-prinsip yang tertuang dalam *maqashid al-syari'ah* dalam hukum Islam. Secara

60 *Ibid.*

etimologi, *maqashid* berasal dari kata *qa-sha-da* yang berarti 'menghadap pada sesuatu'. Secara terminologis, ia mengacu pada sasaran-sasaran dan rahasia-rahasia yang diinginkan dan dituju oleh *syari'* (Allah) dalam setiap hukum-hukum-Nya, yaitu menjaga kemaslahatan umat manusia.

HAM dalam Islam berpusat pada lima hal pokok yang terangkum dalam *al-dharuriyat al-khamsah* atau *al-huquq al-insaniyah fi al-Islam* ('hak-hak asasi manusia dalam Islam'). Inti pembentukan hukum Islam adalah *jalb al-mashalih* (menarik kemanfaatan) dan *dar'u al-mafasid* (menolak kemadaratan). Inilah yang dimaksud dengan pelestarian tatanan dunia dan mengatur perilaku manusia sehingga terhindar dari tindakan-tindakan yang merusak (destruktif). Kemaslahatan yang dihadirkan oleh hukum ini bertingkat skalanya, menyesuaikan dengan besar-kecil pengaruhnya bagi masyarakat. Tinjauan *mashlahah* dari sisi pengaruh ini terbagi dalam *dharuriyah*, *hajjiyah* dan *tahsiniyah*.[61] Secara garis besar *maqashid syari'ah* terbagi dua bagian; yaitu: *pertama*, *maqashid* yang dikembalikan kepada maksud *syari'*. *Syari'* menurunkan hukum bagi makhluknya mempunyai satu *illat* (alasan, *ratio legis*), yaitu kemaslahatan manusia, baik di dunia maupun di akhirat. *Kedua*, hukum syariah yang dikembalikan kepada kehendak si mukallaf. Hal ini dapat diimplementasikan dalam tiga ranah; *dharuriyah*, *hajjiyah* dan *tahsiniyah*.

Lebih terperinci lagi, *maqashid syari'ah* dalam visi *dharuriyah* terbagi menjadi lima, yang terefleksi ke dalam apa yang disebut dengan *al-kulliyat al-khamsah*, yaitu: *pertama*, *hifdz al-din,* artinya terjaga norma agama dari hal-hal yang mengotorinya, baik dari sisi akidah maupun perbuatan, teori maupun praktik serta menjamin keutuhan agama yang menjadi pilihan rakyat secara

61 Imam Al-Syatibi, *Al-Muwafaqat fi Ushul-al-Ahkam,* (Cairo: Dar al-Haya, 1996), 5, sebagaimana dikutip Abdurrahman Kasdi, "Maqashid Syari'ah dan Hak Asasi Manusia (Implementasi HAM Dalam Pemikiran Islam," *Jurnal Penelitian*, 8/2 (2014): 250.

umum dengan tindakan preventif terhadap setiap potensi yang bisa mengganggu prinsip-prinsip agama yang *qath'i*. *Kedua*, *hifdz al-nafs*, yaitu melindungi hak hidup setiap individu dan masyarakat secara kolektif serta segala hal yang dapat mengancam setiap jiwa. Contohnya adalah tindakan kolektif dalam upaya pemberantasan penyakit menular, seperti Covid-19, hukuman bagi pelaku pembunuhan dan sebagainya. *Ketiga*, *hifdz al-'aql*, yaitu mencegah terjadinya *khalal* (cacat) pada akal yang dapat mengganggu daya pikir dan kreatifitas. Eksistensi akal sangat urgen sekali dalam menumbuh-kembangkan semangat untuk menggali nilai-nilai agama, sehingga harus dijaga dari hal-hal yang merusaknya, seperti minuman keras, narkotika, alkohol, zat adiktif dan lain sebagainya. *Keempat*, *hifdz al-nashl*, yaitu melestarikan keberlangsungan generasi dengan mempermudah akses layanan pernikahan, dan menghindari setiap tindakan yang dapat memutus kelangsungan hidup seperti larangan aborsi. *Kelima*, *hifdz al-mal*, artinya mengembangkan sumber-sumber perekonomian rakyat, menjamin hak milik pribadi dan menjaga keamanan harta tersebut.[62]

Kelima prinsip ini menopang tiang kehidupan manusia, termasuk anak-anak yang karena alasan tertentu harus melaksanakan perkawinan di usia belia. Lima keniscayaan universal Islam memiliki visi yang segaris dengan nilai-nilai HAM sebagaimana dirumuskan oleh Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) dalam sebuah deklarasi yang kemudian dikenal sebagai Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Deklarasi ini dimaksudkan untuk menjadi standar umum hak asasi manusia yang berlaku universal bagi seluruh bangsa dan umat manusia.[63] Sebagaimana lima prinsip pokok dalam menjamin kemaslahatan

62 Ismail Al-Hasani, *Nadlriyyah al-Maqashid 'Inda al-Imam Muhammad ath-Thahir bin Asyur* (Cairo: IIIT, 1995), 237, sebagaimana dikutip dalam Abdurrahman Kasdi, "Maqashid Syari'ah dan Hak Asasi Manusia".

63 M. Luqman Hakim, *Deklarasi Islam tentang HAM*, (Surabaya: Risalah Gusti, 2000), 54. Bandingkan dengan Abdurrahman Kasdi, "Maqashid Syari'ah dan Hak Asasi Manusia".

manusia menurut Islam, deklarasi ini menyebutkan bahwa setiap individu memiliki hak dan kebebasan tanpa memandang ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, opini politik, dan opini lainnya, asal-usul kebangsaan atau sosial, status kekayaan, kelahiran dan status lainnya demi menuju kemaslahatan semesta.

Sinergi Menghadirkan Keluarga Bermartabat

Persoalan perkawinan anak adalah kompleks dan mengharuskan keterlibatan banyak pihak, terutama pemerintah (eksekutif, kementerian terkait), Komisi Perlindungan Anak dan Perempuan, Lembaga Swadaya Masyarakat, Majelis Ulama Indonesia dan organisasi kemasyarakatan keagamaan. Fenomena perkawinan anak harus didekati dengan pendekatan yang holistik, bukan parsial. Pemerintah seharusnya memberikan respons cepat dengan kebijakan yang komprehensif dan efektif untuk mencegah perkawinan anak dengan melakukan sosialisasi secara massif dan membangun kesadaran hukum masyarakat akan dampak dan bahaya perkawinan anak. Jajaran eksekutif, dalam hal ini Menko Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (PMK), Kementrian Perempuan dan Perlindungan Anak, Kementerian Agama, Kemendikbud, Pemerintah Propinsi dan Kabupaten sampai Kelurahan harus bersinergi dalam menyikapi isu ini.

Pascapengesahan UU Nomor 16/2019 yang menaikkan batas usia perkawinan menjadi 19 tahun untuk pria dan wanita, belum ada kebijakan komprehensif dan upaya nyata berupa sosialisasi secara massif dan efektif. Komnas Anak dan Perempuan dan Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak di bidang anak dan perempuan tentu harus ikut aktif melakukan gerakan pencerahan membangun kesadaran hukum masyarakat. Tidak hanya itu, Majelis Ulama Indonesia (MUI) dan Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) Keagamaan seperti NU, Muhammadiyah, dan lainnya, serta tokoh-tokoh agama juga harus ikut serta aktif mengampanyekan bahaya perkawinan

anak dengan melakukan reinterpretasi atas teks-teks agama agar lebih berorientasi pada pencegahan perkawinan anak.

Dalam tataran yudikatif, peningkatan kapasitas dan kompetensi hakim terkait penerapan Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 5/2019 dan dampak negatif perkawinan anak harus dilakukan oleh Mahkamah Agung dalam bentuk diklat sertifikasi hakim spesialis dispensasi kawin. Dalam konteks perkara dispensasi nikah, hakim adalah benteng terakhir pencegahan perkawinan anak sehingga mereka dituntut memiliki pemahaman yang benar dan kemampuan yang mendalam terkait pemenuhan hak-hak anak sebagai bagian dari penegakan HAM. []

Daftar Pustaka

Artikel dan Buku

Al-Dusuqi, Muhammad. *Al-Ahwal Al-Syakhshiyyah Fi al-Mazhab al-Syafi'i.* Mesir: Dar Al-Salam, 2011.

Al-Hasani, Ismail. *Nadlariyyah al-Maqashid 'Inda al-Imam Muhammad ath-Thahir bin Asyur.* Cairo: IIIT, 1995.

Hakim M. Luqman. *Deklarasi Islam tentang HAM. Surabaya:* Risalah Gusti, 2000.

Haq, Abdul. dkk. *Formulasi Nalar Fiqh Telaah Kaidah Fiqh Konseptual.* Surabaya: Khalista, 2006.

Hasbi Ash-Shiddieqy, Muhammad. *Islam dan Hak Asasi Manusia*, Semarang: PT Pustaka Rizki Putra, 1999.

Kankemenag Gunungkidul. *Data Bimas Islam Kantor Kementerian Agama Kab. Gunungkidul.* Yogyakarta: Kankemenag Gunungkidul, 2020.

Kasdi, Abdurrahman. *"Maqashid Syari'ah dan Hak Asasi Manusi", Jurnal Penelitian*, 8/2 (2014).

Al-Khin, Musthafa, dkk. *Al-Fiqh Al-Manhajiy 'ala Mazhab Imam Asy-Syafi'i.* Damaskus: Daar Al Qalam, 1987.

Mahmudah, Imawat. "Implikasi Hukum Dispensasi Nikah Terhadap Tingkat Perceraian" dalam http://riset.unisma.ac.id/index.php/jdh/article/download/3511/4353

Manan, Bagir. *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia.* Yogyakarta: FH UII-Press, 2007.

Marbun, SF. dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara.* Yogyakarta: Liberty, 2009.

Ramadhita**,** "Diskresi Hakim: Pola Penyelesaian Kasus Dispensasi Perkawinan", *De Jure: Jurnal Syariah dan Hukum*, 6/1

(2014).

Rofiq, Ahmad. *Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1998.

Soehino, *Asas-Asas Hukum Tata Usaha Negara.* Yogyakarta: Liberty, 2000.

Tarigan, Amiur Nurudin dan Azhari Akmal. *Hukum Perdata Islam di Indonesia, Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dari Fikih, UU No 1/1974 Sampai KHI.* Jakarta: Prenada Media, 2004.

Yumarni, Ani, dan Endeh Suhartini. "Perkawinan Bawah Umur dan Potensi Perceraian (Studi Kewenangan KUA Wilayah Kota Bogor)*", Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26/1 (2019).

Zahrah, Muhammad Abu. *al-Ahwal al-Syakhshiyah*. Kairo: Dar al-Fikr al-'Arabi, 2005.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1989 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3400)

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undng-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4611)

Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UndngUndang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5078).

UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak

Kompilasi Hukum Islam di Indonesia, Inpres No 1 Tahun 1991 tanggal 10 Juni 1991.

Peraturan Mahkamah Agung RI No. 5 Tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/62/M.PAN/6/2005 Tentang Jabatan Fungsional Penghulu Dan Angka Kreditnya.

Sumber Eletktronik dan Internet

Https://beritalima.com/menyoal-membludaknya-perkara-dispensasi-kawin/

Http://digilib.uns.ac.id/abstrakpdf_11047_Tinjauan Yuridis_ Permohonan_Dispensasi_Nikah Bagi Anak Dibawah Umur Berdasarkan UU No. 1 1974 Tentang Perkawinan.

Https://quran.ksu.edu.sa/tafseer/katheer-qortobi/sura4-aya6.html#qortobi,

Http://riset.unisma.ac.id/index.php/jdh/article/download/3511/4353

Http://www.sipp.pa-wonosari.go.id/list_perkara/page/2

Https://indonesia.unfpa.org/en/node/25335/

Https://kbbi.web.id/dispensasi.

https://lifestyle.kompas.com/read/2011/10/06/15331434/3.Dampak.Buruk.Pernikahan.Dini,

Https://plan-international.or.id/plan-indonesia-produksi-film-stop-perkawinan-anak/

Https://www.unfpa.org/child-marriage, The United Nations Population Fund, Child Marriage, Overview. icjr.co.id "Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia".

BAB VI

PANDEMI COVID-19 DAN KRISIS 'KELUARGA INTI': Perceraian di Masa Pandemi

Moh. Mufid dan Najib Kailani

Penyebaran Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) yang menyebabkan pandemi telah berhasil mengubah tatanan dunia dalam waktu singkat. Pandemi memberikan dampak besar bagi hampir seluruh sendi kehidupan dan peradaban umat manusia dewasa ini. Mulai dari aspek politik, ekonomi, ekologi, pendidikan, sosial-budaya, hingga tatanan keluarga pun tidak luput dari hantamannya. Lebih dari itu, gelombang PHK yang terus terjadi di mana-mana juga semakin mengancam kemapanan finansial ekonomi keluarga, khususnya masyarakat kelas menengah ke bawah. Secara sosiologis, pandemi Covid-19 telah menyebabkan perubahan sosial yang terjadi secara sporadis dan tidak dikehendaki kehadirannya oleh masyarakat. Bahkan di awal ditemukannya kasus Covid-19 di Indonesia, pemerintah mengalami "kegagapan" dalam menanganinya. Akibatnya, terjadi disorganisasi sosial di masyarakat.

Pembatasan kehidupan sosial selama berminggu-minggu, bahkan berbulan-bulan, dalam kondisi tertentu dapat

menghadirkan ketidakpastian, pemisahan, dan ketakutan bagi banyak individu, pasangan, dan keluarga. Dalam situasi tersebut, kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) dan perceraian banyak terjadi. Perempuan dan anak-anak menjadi kelompok yang paling rentan. Menurut data WHO, banyak negara melaporkan terjadi peningkatan kasus KDRT di masa pandemi, antara lain Inggris[1], Prancis[2], Spanyol[3], dan Jepang. Kondisi ini juga terjadi di Indonesia.[4] Bahkan, menurut hasil survei daring Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) terhadap lebih dari 20.000 keluarga, 95% keluarga dilaporkan mengalami stres akibat pandemi dan pembatasan sosial. Hal itu terjadi pada April-Mei 2020.

Bab ini mendiskusikan tren perceraian yang meningkat di masa pandemi dan alasan-alasannya. Pemahaman terhadap akar masalah dan fenomena tren peningkatan gugatan perceraian di Pengadilan Agama di masa pandemi ini diharapkan dapat melahirkan tindakan preventif melalui gagasan dan terobosan pemikiran untuk mengedukasi masyarakat terkait pentingnya membangun ketahanan keluarga.

'Keluarga Inti' dan Perceraian di Masa Pandemi

Harus diakui bahwa pandemi Covid-19 telah memaksa komunitas masyarakat untuk beradaptasi terhadap berbagai bentuk perubahan sosial yang ditimbulkannya. Ragam persoalan dari dampak Covid-19 menghadirkan desakan transformasi sosial di masyarakat. Bahkan, bukan tidak mungkin tatanan kemanusiaan akan mengalami pergeseran ke arah dan bentuk

1 Kasus KDRT pada April 2020 meningkat 60% ketimbang April 2019. Dibanding Maret 2020, kasus KDRT juga naik 38%.

2 Panggilan pada saluran laporan KDRT meningkat 49% pada awal April 2020 jika dibandingkan dengan April 2019.

3 Laporan KDRT pada Federasi Nasional untuk Solidaritas Perempuan naik 2-3 kali lipat sejak negara ini memberlakukan karantina wilayah atau lockdown.

4 Data Komnas Perempuan selama wabah hingga 17 April, pengaduan kekerasan pada perempuan via surat elektronik sebanyak 204 kasus. Ada pula 268 pengaduan via telepon dan 62 via surat.

yang jauh berbeda dari kondisi sebelumnya. Misalnya, dalam fase normal baru sekarang ini, masyarakat harus mematuhi disiplin protokol kesehatan secara ketat demi tindakan preventif penularan Covid-19 yang semakin meluas.

Salah satu yang mengalami dampak paling signifikan dari Pandemi Covid-19 adalah 'keluarga inti' (*nuclear family*). Hubungan suami-istri dan pola pengasuhan anak menjadi isu krusial di dalam domain keluarga inti di masa Pandemi Covid-19. Orang tua yang 'bekerja di rumah' (*work from home*) karena kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) harus berupaya untuk berbagi peran dalam pengasuhan anak karena di saat yang sama mereka harus mendampingi anak-anak mereka bersekolah melalui skema daring. Relasi suami-istri yang seimbang dan 'ketersalingan' (*mubadalah*) akan berdampak baik bagi hubungan suami-istri dan anak saat menghadapi pandemi.

Sebaliknya, jika pola hubungan suami-istri bersifat patriarki dan tidak imbang maka perempuan atau ibu akan mengalami beban beragam, mulai dari urusan domestik, pengasuhan anak dan tentunya juga perasaan takut dan khawatir dengan pandemi Covid-19. Situasi stres sering kali memicu bentuk kekerasan yang dilakukan orang tua terhadap anak, verbal maupun fisik. Dengan kata lain, pandemi bukan saja mengubah pola hubungan sosial karena adanya kebijakan pembatasan sosial, melainkan juga berimbas pada kriris 'keluarga inti.'

Selain itu, kebijakan pembatasan sosial juga berakibat pada banyaknya keluarga yang kehilangan pendapatan dan pekerjaan. Orang tua yang ekonomi keluarganya ditopang oleh sektor ekonomi informal atau bekerja sebagai karyawan swasta di sektor-sektor '*hospitality*' dan pelayanan, kebijakan PSBB membuat mereka kehilangan pemasukan keuangan, sementara bagi orang tua yang 'prekariat', situasi pandemi membuat mereka menjadi kehilangan pekerjaan dan menjadi pengangguran.

Dalam konteks inilah, kekerasan rumah tangga (KDRT) sering kali muncul. Keluarga yang kehilangan pekerjaan menghadapi beban kesulitan finansial dan juga tiadanya akses terhadap pekerjaan alternatif karena pembatasan sosial. Perasaan tertekan dan stress karena kehilangan pekerjaan sering kali memicu kekerasan terhadap perempuan dan anak di dalam keluarga di masa Pandemi Covid-19 ini.

Di Cina, misalnya, terjadi fenomena menarik pasca penurunan penyebaran Covid-19. Media Cina, *SinChew Daily* melaporkan terjadi lonjakan kasus perceraian di Cina setelah wabah Covid-19 mulai menurun. Ketika anggota masyarakat mulai kembali bekerja di Xi'an, 17 kantor Biro Urusan Sipil di kota itu menyaksikan peningkatan petisi perceraian. Banyak keluarga mengajukan perceraian disebabkan disharmoni di masa pandemi sebagai dampak dari kebijakan *lockdown*.[5]

Fenomena serupa terjadi di Indonesia. Angka perceraian di Pulau Jawa juga mengalami peningkatan signifikan di masa pandemi ini. Direktorat Jenderal Badan Pengadilan Mahkamah Agung Republik Indonesia (Dirjen Badilag MARI) Aco Nur menduga fenomena itu dilatarbelakangi faktor ekonomi yang dialami keluarga yang terdampak. Mayoritas penggugat cerai yang masuk dalam daftar Pengadilan Agama adalah istri yang mengajukan gugatan cerai karena faktor ekonomi. Penggugat perceraian umumnya berdomisili di Pulau Jawa, khususnya di Provinsi Jawa Barat, kemudian di Kota Semarang dan Surabaya.[6]

Peningkatan gugatan perceraian di Provinsi Jawa Barat dapat dilihat dari laman layanan Si Kabayan Pengadilan Tinggi Agama (PTA) Jawa Barat. Hingga Senin, 7 September 2020, misalnya, terdapat 51.646 kasus cerai gugat dan 17.397 cerai talak yang

5 https://internasional.kontan.co.id/news/kasus-perceraian-di-china-tiba-tiba-melonjak-tajam-gara-gara-corona, diakses 25/12/2020.

6 https://www.antaranews.com/berita/1694242/perceraian-di-pulau-jawa-meningkat-disebabkan-pandemi-covid-19, diakses 25/12/2020.

telah diajukan dan diproses sejak Januari 2020. Adapun cerai gugat adalah kasus perceraian yang diajukan oleh istri, dan cerai talak adalah perceraian yang diajukan oleh suami. Dari angka tersebut, kasus pengajuan perceraian paling banyak didaftarkan pada Juni dan Juli dengan masing-masing 12.603 kasus dan 11.778 kasus. Di bulan-bulan sebelumnya, kasus pengajuan perceraian ada di kisaran 2000-8000 kasus meskipun sempat berada di 11.249 kasus pada Januari 2020.[7]

Hal yang sama terjadi di Jawa Timur. Andriyanto, Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Kependudukan (DP3AK) Jawa Timur, mengatakan angka perceraian di Jawa Timur meningkat selama pandemi. Berdasarkan data Pengadilan Tinggi Agama, hingga September 2020 tercatat ada 55.747 kasus. Angka tersebut lebih tinggi dibandingkan tahun sebelumnya sekitar 8.300 kasus. Tingginya angka perceraian ini tidak luput dari persoalan ekonomi di masa pandemi. Karena masalah ekonomi di dalam rumah tangga dapat berujung pada terjadinya kekerasan seksual, munculnya pernikahan anak, hingga perceraian.[8]

Selanjutnya, data di Pengadilan Agama Kelas 1A Kota Semarang juga mencatat kenaikan drastis kasus perceraian selama masa pandemi. Kenaikan kasus hingga tiga kali lipat disinyalir disebabkan oleh masalah ekonomi dalam rumah tangga. Setiap hari, panitera setidaknya menerima 100 orang yang mendaftarkan gugatan perceraian. Sekitar 80 persen penggugat datang dari pihak perempuan atau istri.[9]

Data di atas menunjukkan bahwa tren peningkatan angka pengajuan gugatan perceraian di masa pandemi mengalami

7 https://puspensos.kemsos.go.id/gambaran-kasus-perceraian-di-jawa-barat-pada-masa-pandemi, diakses 25/12/2020.

8 https://www.suarasurabaya.net/kelanakota/2020/selama-pandemi-angka-perceraian-di-jatim-meningkat-signifikan/, diakses 25/12/2020.

9 https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200624103600-20-516800/perceraian-di-semarang-naik-3-kali-lipat-selama-wabah-corona, diakses 25/12/2020.

kenaikan signifikan. Jumlah gugatan perceraian sangat tinggi pada Juni 2020 karena mencapai 57.750. Angka ini naik drastis jika dibandingkan 2019 yang hanya 37.048 perceraian.[10] Tentu saja, fenomena ini sangat memprihatinkan sekaligus menjadi ancaman ketahanan keluarga di tengah situasi pandemi. Meskipun demikian, sebagian kalangan membantah bahwa kenaikan angka gugatan perceraian ini bukan disebabkan oleh dampak pandemi, tetapi lebih disebabkan oleh kebijakan pemerintah terkait penutupan pendaftaran gugatan perceraian di Pengadilan Agama selama masa Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Maka tidak heran jika saat dibuka kembali di masa kenormalan baru, terjadi penumpukan pendaftaran gugatan perceraian.[11]

Terlepas dari bantahan Direktur Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung Aco Nur di atas, tren peningkatan gugatan perceraian yang terjadi di masa pandemi ini merupakan fenomena baru sebagai suatu ancaman ketahanan keluarga di masa depan. Oleh sebabitu, tren kenaikan gugatan perceraian ini harus dimaknai sebagai dua hal penting. *Pertama*, bahwa fakta meningkatnya jumlah gugatan perceraian yang diajukan masyarakat kepada Pengadilan Agama mayoritas disebabkan oleh faktor ekonomi. Hal ini sejalan dengan kondisi masa pandemi di mana ekonomi keluarga prasejahtera rentan mengalami gangguan finansial. *Kedua,* bahwa di masa pandemi Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) mencatat adanya peningkatan tindakan kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) terhadap perempuan. Hal ini terungkap dari survei yang digelar pada April hingga Mei 2020 secara daring oleh Komnas Perempuan. Secara umum, hasil survei mencatat kekerasan psikologis dan ekonomi mendominasi

10 https://republika.co.id/berita/qg4v3y320/benarkah-cerai-naik-selama-pandemi-ini-jawaban-badilag-ma, diakses 12/12/ 2020.

11 https://prfmnews.pikiran-rakyat.com/nasional/pr-13722747/mah-kamah-agung-bantah-perceraian-melonjak-selama-pandemi-covid-19-beri-kut-penjelasannya, diakses 25/12/2020.

KDRT.[12] Ini juga mengonfirmasi bahwa salah satu alasan gugatan cerai di Pengadilan Agama adalah terjadinya KDRT.

Dengan demikian, tingginya angka gugatan perceraian yang diajukan di Pengadilan Agama saat ini memberikan gambaran bahwa fenomena tersebut disinyalir sebagai dampak dari perubahan pola komunikasi keluarga selama pandemi. Sebagaimana diketahui, intensitas kebersamaan keluarga dalam rumah tangga justru sangat rentan mendorong terjadinya perselisihan, pertengkaran, bahkan kekerasan. Terlebih, jika dipicu oleh kondisi finansial ekonomi di tengah situasi yang sulit sehingga mendorong pasutri untuk mengakhiri ikatan pernikahan di Pengadilan Agama melalui gugatan cerai.

Alasan Perceraian dan Pencegahannya di Masa Pandemi

Perceraian dalam Islam bukan sebuah larangan, namun sebagai pintu terakhir dari suatu ikatan perkawinan yang tidak menemukan jalan keluar atas konflik yang terjadi di dalam rumah tangga. Secara yuridis, perceraian telah diatur dalam Pasal 38 huruf b UU No. 1/1974 tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam (KHI).[13] Perceraian berdasarkan Pasal 114 KHI adalah putusnya perkawinan yang disebabkan karena perceraian dapat terjadi karena talak, atau berdasarkan gugatan perceraian. Dalam pasal 116 KHI dijelaskan beberapa alasan atau alasan-alasan perceraian yang akan diajukan kepada pengadilan untuk diproses dan ditindaklanjuti.

Adapun alasan-alasan dalam pengajuan gugatan perceraian adalah sebagai berikut: (1) Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat, penjudi, dan sebagainya yang sukar disembuhkan; (2) Salah satu pihak meninggalkan pihak lain

12 https://nasional.kompas.com/read/2020/06/03/21392401/komnas-perempuan-kdrt-meningkat-selama-pandemi-covid-19-mayoritas-korban?page=all, diakses 25/12/2020.

13 Linda Azizah, "Analisis Perceraian dalam Kompilasi Hukum Islam," *Al-'Adalah*, vol. X, no. 4 (Juli 2012): 416.

selama dua tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya; (3) Salah pihak mendapat hukuman penjara selama lima tahun atau hukuman yang lebih berat selama perkawinan berlangsung; (4) Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain; (5) Salah satu pihak mendapatkan cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami-istri; (6) Antara suami-istri terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi dalam rumah tangga; (7) Suami melanggar ta'lik talak; dan (8) Peralihan agama atau murtad yang menyebabkan terjadinya ketidakrukunan dalam rumah tangga.[14]

Peningkatan pendaftaran gugatan perceraian pada Pengadilan Agama di masa pandemi lebih dilatarbelakangi alasan pertengkaran suami-istri, masalah ekonomi, dan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT).[15]

Alasan Pertengkaran

Konflik rumah tangga merupakan masalah yang dapat menimbulkan disharmoni dalam keluarga. Jika konflik ini tidak diatasi sedini mungkin dengan solusi yang cepat dan tepat, niscaya ia berpotensi menimbulkan masalah yang lebih besar dalam hubungan suami-istri, dan berujung pada perceraian. Kepala Perwakilan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Jawa Barat, Uung Kusmana, membenarkan hal tersebut. Menurutnya, perceraian yang disebabkan oleh pertengkaran dan perselisihan antarpasangan mengalami peningkatan selama Pandemi. Lebih lanjut, ia mengatakan bahwa penyebab utama pertengkaran tersebut

14 Departemen Agama RI, *Kompilasi Hukum Islam*, (Jakarta: Kompilasi Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, 2001), 57.

15 https://kumparan.com/kumparannews/faktor-penyebab-perceraian-saat-corona-58-berseteru-26-ekonomi-1-2-kdrt-1u7xjPPEfpJ/full, diakses 25/12/2020.

dipicu oleh cara berkomunikasi masing-masing pasangan yang kurang efektif. Pandemi dinilai sangat memengaruhi kestabilan keluarga dalam menjalankan fungsi-fungsinya.[16]

Disadari atau tidak, *Work from Home* (WFH) dan Pendidikan Jarak Jauh (PJJ) dalam keluarga memengaruhi pola komunikasi di dalam keluarga. Orang tua dan anak-anak yang biasanya jarang bertemu karena aktivitas masing-masing, di masa pandemi harus lebih sering berinteraksi satu sama lain. Hal ini juga terjadi pada pola relasi suami-istri yang intensitas kebersamaannya bertambah. Tentunya, kondisi semacam ini memiliki dampak positif dan negatif sekaligus dari interaksi tersebut. Terlebih, bila ia disertai dengan kejenuhan karena harus banyak diam di rumah.

Bagi pasangan yang harmonis, pandemi ini dapat menjadi berkah dalam musibah karena semakin mendekatkan pasangan satu sama lain. Komunikasi lebih intensif dapat dilakukan secara langsung dan hangat. Sebaliknya, bagi pasangan yang kurang harmonis, aktivitas di luar rumah menjadi pelarian dari berbagai masalah keluarga. Umumnya, pasangan suami istri merasa lebih nyaman di luar rumah dengan komunitasnya masing-masing. Oleh sebab itu, bukan suatu perkara yang mudah ketika mereka dipaksa untuk diam di rumah dan lebih sering berinteraksi dengan pasangannya. Apalagi, bila ia ditambah dengan permasalahan ekonomi keluarga yang tidak stabil karena terdampak pandemi. Hal ini akan memperberat keadaan dan memperburuk komunikasi di antara mereka. Dari sinilah masalah timbul dan menjadi bibit pertengkaran dan perselisihan dalam keluarga.

Dalam konteks ini, dibutuhkan pola komunikasi yang baik antara pasangan dalam situasi sulit untuk meredam bibit pertengkaran. Pola komunikasi yang baik dalam keluarga

16 https://ayobandung.com/read/2020/09/08/127154/pertengkaran-jadi-alasan-cerai-terbanyak-di-jabar-selama-pandemi, diakses 25/12/2020.

adalah pola komunikasi yang dapat berjalan secara timbal balik dan seimbang. Setiap pihak diberikan kebebasan untuk mengemukakan pendapat dan punya hak yang sama dalam mengambil keputusan. Permasalahan diselesaikan dengan baik, perbedaan pendapat bukan menjadi hambatan untuk mencapai tujuan. Persoalan keluarga dipahami bersama sebagai dinamika yang membuat interaksi dalam keluarga lebih dinamis dan fleksibel.

Lebih jauh, Jalaluddin Rakhmat berpendapat bahwa komunikasi yang baik dalam keluarga dipengaruhi oleh adanya faktor kepercayaan, dukungan dan keterbukaan. Kepercayaan terhadap tanggung jawab masing-masing, dukungan dengan rasa empati, dan keterbukaan untuk bisa saling memahami satu sama lain akan mempererat hubungan dalam keluarga.[17] Kepercayaan, dukungan, dan keterbukaan dapat diterapkan oleh orang tua dalam berinteraksi dan melakukan kegiatan-kegiatan positif yang melibatkan anak-anak di rumah; mengisi waktu dengan hal-hal yang menyenangkan dan mendiskusikan banyak hal bersama akan membantu keluarga lebih *survive* dalam berbagai kondisi. Kebersamaan adalah hikmah yang harus disyukuri oleh setiap keluarga, sebagai berkah di masa pandemi ini.

Oleh sebab itu, keintiman dan kebersamaan keluarga harus dikelola dengan baik. Keintiman berkaitan erat dengan kestabilan. Dalam hal ini, ada banyak hal yang dapat dikaitkan dengan kestabilan. Salah satunya adalah kestabilan waktu bersama seluruh anggota keluarga, khususnya pasangan suami-istri. Keintiman dapat memengaruhi kepada proses informasi, menjalankan peran masing-masing, mengembangkan tujuan dan target, mendefinisikan diri sendiri dengan kokoh, dan mengonstruksi pesan.[18] Kebersamaan yang intens akan mempererat ikatan,

17 Jalaluddin Rakhmat, *Psikologi Komunikasi*, (Bandung: Rosda Karya, 2012), 129.

18 Lihat Sarah Trenholm & Jensen, *An Interpersonal Communication*, (New York: Oxford University Press, 2004).

terutama ketika masalah muncul di dalam keluarga.[19] Dengan keintiman waktu yang diperoleh dari masa *social and physical distancing* ini, setiap anggota keluarga seharusnya dapat lebih maksimal dalam menjalankan peran masing-masing di keluarga dan membangun jembatan pemahaman yang akan mempererat hubungan antar anggota keluarga.[20]

Alasan Permasalahan Ekonomi

Pada situasi normal, persoalan ekonomi sering kali menjadi sebab terjadinya perceraian. Hal ini karena tuntutan biaya hidup yang tinggi dan biaya lainnya yang juga tidak kecil. Oleh sebab itu, pemenuhan kebutuhan hidup keluarga di bidang financial menjadi penting dalam konteks mempertahankan ikatan perkawinan.[21] Data Ditjen Badan Pengadilan Agama (Badilag) Mahkamah Agung (MA) menunjukkan bahwa perceraian selama Agustus 2020 yang disebabkan persoalan ekonomi mencapai 67.249 kasus atau 26% dari jumlah keseluruhan perceraian yang mencapai 259.895 kasus.

Di masa pandemi, masalah ekonomi menjadi persoalan krusial bagi masyarakat, khsususnya para pekerja harian yang terdampak secara signifikan.Terlebih para suami yang mengalami PHK sehingga masalah perekonomian menjadi gangguan yang serius dalam kehidupan rumah tangga. Hal tersebut memicu pertengkaran yang terus-menerus yang berakhir pada gugatan perceraian di Pengadilan Agama. Hal semacam ini juga diamini oleh Direktur Bina KUA dan Keluarga Sakinah, Kementerian

19 Ike Junita Triwardhani dan Dede Lilis Chaerowati, "Interpersonal Communication Among Parents and Children in Fishermen Village in Cirebon Indonesia," *Jurnal Komunikasi: Malaysian Journal of Communication*, 35 (2), (2019): 277–292, https://doi.org/10.17576/JKMJC-2019-3502- 17

20 Andalusia Neneng Permatasari, Dinar Nur Inten, Wiliani, Kelik Nursetiyo Widiyanto, "Keintiman Komunikasi Keluarga saat Social Distancing Pandemi Covid-19," *Jurnal Obsesi: Jurnal Pendidikan Anak Usia Dini*, vol. 5, issue 1 (2021): 346-359. DOI: 10.31004/obsesi.v5i1.577

21 Moch. Afandi, "Hukum Perceraian di Indonesia: Studi Komparatif antara Fikih Konvensional, UU Kontemporer di Indonesia dan Negara-Negara Muslim Perspektif HAM dan CEDAW," *Al-Ahwal Jurnal Hukum Keluarga Islam*, vol. 7, no. 2, (2014): 192-195.

Agama, Muharam Marzuki, melalui keterangan pers di Jakarta, Jumat (28/8). Ia mengatakan bahwa meningkatnya gugatan perceraian di masa pandemi salah satunya dilatari persoalan ekonomi keluarga.[22]

Sebagai tindakan preventif, pengelolaan finansial rumah tangga di masa pandemi menjadi sangat urgen. Pengelolaan ekonomi rumah tangga adalah tindakan untuk merencanakan, melaksanakan, memonitor, mengevaluasi, dan mengendalikan perolehan dan penggunaan sumber-sumber ekonomi keluarga, khususnya keuangan, agar tercapai tingkat pemenuhan kebutuhan seluruh anggota keluarga secara optimal dan memastikan adanya stabilitas dan pertumbuhan ekonomi keluarga.[23] Oleh karena itu, keluarga dituntut mampu untuk menentukan pilihan berbagai macam kegiatan atau pekerjaan guna mencapai tujuan tersebut. Membuat keputusan ekonomi yang cerdas adalah suatu pilihan, dan pilihan ini memerlukan upaya dan komitmen kuat.

Terlepas dari berbagai efek yang dialami ekonomi rumah tangga, kecerdikan mengelola berbagai sumber daya yang ada dalam rumah tangga menjadi bagian yang tidak terpisahkan. Mengapa? Karena dengan kecerdasan mengelola semua sumber daya dalam rumah tangga maka peluang bertahan dalam pandemi semakin meningkat. Pada titik ini, anggota keluarga butuh kerja sama untuk menghasilkan sumber-sumber pendapatan finansial baru yang dapat memenuhi kebutuhan hidupnya.

Lebih dari itu, dalam konteks tindakan preventif untuk menekan terjadinya perceraian di masa pandemi ini, dibutuhkan sikap saling pengertian di antara pasangan suami-istri. Artinya, ketika kemampuan finansial keluarga yang biasanya ditanggung oleh suami terdampak oleh pandemi, pihak istri seharusnya memahami kondisi tersebut sehingga tidak terburu-buru untuk

22 https://www.merdeka.com/peristiwa/kemenag-sebut-tingginya-angka-perceraian-selama-pandemi-akibat-faktor-ekonomi.html

23 Peter Garlans Sina, "Ekonomi Rumah Tangga di Era Pandemi Covid-19," *Journal of Management (SME's),* vol. 12, no.2, (2020): 239-254.

mengajukan gugatan cerai karena merasa tidak diberikan nafkah dari suaminya. Kewajiban memberikan nafkah bagi suami kepada istri memang perintah agama. Akan tetapi, dalam ajaran agama kondisi ini bukan berarti mewajibkan istri untuk menggugat cerai suaminya secara langsung. Oleh sebab itu, ketika suami tidak mampu memberikan nafkah kepada istrinya karena kehilangan pekerjaan di masa pandemi, bukan berarti istri harus atau wajib bercerai dengan suaminya. Di sini, dibutuhkan kedewasaan kedua pasangan demi mempertahankan perkawinan dan kepentingan anak.

Tindak Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT)

Pada masa pandemi, perempuan rentan mengalami tindakan KDRT. Data dari Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) menunjukkan, KDRT menjadi kasus kekerasan yang paling banyak dilaporkan. Dari 319 kasus kekerasan yang dilaporkan, dua pertiganya (213 kasus) merupakan kasus KDRT.[24]

Dengan berbagai pembatasan di tempat kerja, sekolah, dan tempat atau fasilitas umum, akhirnya orang lebih banyak tinggal di rumah *(stay at home),* baik untuk belajar dari rumah *(school from home)* maupun bekerja dari rumah *(work from home).* Kondisi ini dapat menimbulkan berbagai masalah baru dalam keluarga, termasuk tindak kekerasan. Kondisi ini dapat bertambah parah pada keluarga dengan ekonomi yang tidak menentu akibat pandemi. Sementara itu, beban perempuan semakin meningkat karena harus mengurus rumah tangga dan mendampingi anak belajar dari rumah, dan sebagian juga harus berusaha mencari tambahan penghasilan.[25]

---

24 "Angka KDRT di Indonesia Meningkat Sejak Pandemi Covid-19: Penyebab dan Cara Mengatasinya," 6 Agustus 2020, https://theconversation.com/, diakses 25/12/2020.

25 Sali Susiana, "Kekerasan dalam Rumah Tangga pada Masa Pandemi Covid-19: Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Stategis, vol. XII, no. 24/II/Puslit/Desember/2020, diakses pada 25/12/2020.

Meningkatnya beban keluarga, stres dan kesulitan ekonomi akibat kehilangan sebagian penghasilan/pekerjaan berpotensi memicu konflik dalam keluarga. Tidak jarang, para suami melampiaskan rasa stres dan emosi serta frustasi mereka pada istri dan anaknya dalam bentuk kekerasan. Akibatnya, terjadi KDRT dan kekerasan berbasis gender lainnya. Data Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia untuk keadilan (LBH APIK) menunjukkan ada 110 kasus KDRT yang dilaporkan sejak pemberlakuan PSBB (16 Maret-20 Juni 2020).

Berdasarkan data Ditjen Badan Pengadilan Agama (Badilag) Mahkamah Agung (MA), perceraian yang disebabkan alasan tindak KDRT hingga Agustus 2020 mencapai 3.312 kasus. Ini menunjukkan bahwa terjadinya KDRT memicu korban untuk mengajukan gugatan perceraian di Pengadilan Agama. Oleh karena itu, di masa pandemi ini diperkirakan kasus-kasus baru gugatan perceraian akan bertambah jika kasus KDRT terus mengalami peningkatan.

Selain alasan-alasan di atas, faktor usia dalam membina rumah tangga juga menyebabkan terjadinya perceraian. Pernikahan di bawah umur membuat pasangan belum siap mengatasi pernik-pernik pertikaian yang mereka jumpai seperti pada saat pandemi ini. Pernikahan memerlukan kesatuan tekad, kepercayaan, dan penerimaan dari setiap pasangan dalam menjalani mahligai rumah tangga. Ketidaksiapan pasangan tentu berhubungan dengan tingkat kedewasaan, mengatasi persoalan kehidupan, seperti keuangan, hubungan kekeluargaan, dan pekerjaan setiap pasangan. Pola berpikir dan bertindak menentukan cara mereka mengambil keputusan dalam hidup. Menikah di bawah umur yang disertai pendidikan rendah menyebabkan seseorang tidak dewasa dalam mencari jalan keluar atas persoalan-persoalan rumah tangga.

Pada titik ini, perceraian bukanlah solusi satu-satunya karena perceraian tidak hanya berdampak bagi yang bersangkutan

(suami-istri), namun juga pada anak, khususnya yang memasuki usia remaja. Perceraian merupakan beban tersendiri bagi anak sehingga berdampak pada psikis mereka. Reaksi anak terhadap perceraian orang tuanya, sangat dipengaruhi oleh cara orang tua berperilaku sebelum, selama dan sesudah perceraian. Banyak penelitian yang menunjukkan bahwa dampak perceraian orang tua memang dapat memberikan dampak buruk bagi anak, baik fisik maupun psikologis.[26] Oleh karena itu, perceraian memang perlu dipertimbangkan matang-matang demi menghindari keretakan dalam rumah tangga.

Perceraian dan Hak Asasi Manusia

Perempuan dan anak merupakan pihak paling dirugikan dalam perceraian. Secara umum, Hak Asasi Manusia (HAM) sudah memberikan perhatian khusus pada isu hak perempuan dan anak melalui *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ECOSOC) yang memokuskan pada isu hak-hak perempuan dan anak. Ihwal tersebut secara khusus melahirkan *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW). Menurut Natalie Havener, hak-hak perempuan yang diusung oleh HAM bertujuan untuk memberikan sikap protektif (*protective*), korektif (*corrective*) dan antidiskriminasi (*non-discriminatory*) terhadap perempuan dalam proses marjinalisasi secara struktural dan kultural.[27]

Meskipun banyak kritik dilancarkan terhadap CEDAW karena dianggap menafikan dinamika lokal dan agama, para sarjana muslim menunjukkan upaya interpretasi terhadap teks Al-Qur'an dan Hadis serta memberikan analisis konteks sosial-budaya masyarakat muslim untuk membumikan gagasan HAM

26 Putri Erika Ramadhani dan Hetty Krisnani, "Analisis Dampak Perceraian Orang tua terhadap Anak Remaja," *Focus: Jurnal Pekerjaan Sosial*, vol. 2 no. 1, (Juli, 2019): 109 – 119.

27 Natalie Kaufman Havener, *International Law and the Status of Women,* (Boulder, CO: Westview Press, 1983).

yang mengusung hak-hak perempuan dan anak.[28] Tidak bisa dipungkiri, khususnya di Indonesia, perceraian adalah problem rumah tangga yang sering kali dinarasikan tidak seimbang, lebih menuntut dan memberatkan perempuan. Dalam narasi agama, misalnya, perempuan sering kali dituntut untuk tidak meminta cerai, untuk selalu bersabar dengan perilaku suami, daripada meminta cerai. Dalam perspektif *mubadalah* atau 'ketersalingan', meminjam istilah Faqihuddin Abdul Kadir, narasi yang sama harus diseimbangkan kepada suami agar ia tidak mudah menjatuhkan talak kepada istri, dan bersabar dengan seluruh perilaku istri dari pada menjatuhkan cerai (talak).[29]

Oleh sebab itu, segala tindakan yang akan membawa perceraian harus dihindari, baik oleh laki-laki maupun perempuan. Jika terjadi perbedaan, konflik, atau pertengkaran maka yang harus dipikirkan oleh masing-masing adalah jalan keluar dan solusi. Sebaiknya, siapapun tidak menempatkan perceraian sebagai solusi pertama dan utama. Sebab, sekalipun halal, perceraian adalah sesuatu yang paling dibenci Tuhan. Siapapun yang meminta perceraian dan mengarahkan pada perceraian tanpa sebab yang rasional, ia akan dijauhkan dari surga (HR. Sunan Ibn Majah No. 2228).

Jika dipahami secara simbolik, menurut Kadir, surga dalam hadis dipahami sebagai kehidupan yang penuh kebahagian yang seharusnya dapat diwujudkan di dunia melalui pernikahan yang sehat dan saling menguatkan. Pernikahan yang sakinah, *mawaddah* dan penuh rahmah akan memberikan kebahagiaan kepada kedua pasangan bagaikan hidup di surga. Sebaliknya, niat dan permintaan cerai, tentu saja, menjauhkan kedua belah pihak dari kondisi surga dalam kehidupan pernikahan, sebelum

---

28 Abdullah Saeed, *Human Rights and Islam: An Introduction to Key Debates Between Islamic Law and International Human Rights Law,* (Cheltenham: Edwar Elgar Publishing, 2018), 121-122.

29 Faqihuddin Abdul Kadir, *Qira'ah Mubadalah: Tafsir Progresif untuk Keadilan Gender dalam Islam*, (Yogyakarta: IRCiSoD, 2019), 423.

di akhirat kelak.[30]

Di sinilah urgensi peran Pusat Pelayanan Keluarga Sakinah (Pusaka Sakinah) dalam membina pasangan muda dalam membina rumah tangga untuk menekan angka perceraian di masa Pandemi Covid-19. Pusaka Sakinah adalah upaya dari Kemenag untuk member penguatan kepada keluarga sebagai unit terkecil di tengah masyarakat. Pusaka Sakinah menjadi bagian KUA. Saat ini, terdapat 5.945 KUA di Indonesia yang diharapkan dapat menjadi perpanjangan tangan Kemenag dalam melakukan pembinaan keluarga. Oleh karena itu, penting terus diupayakan peningkatan sarana dan prasarana untuk KUA agar semakin optimal membekali pasangan muda yang akan membangun rumah tangga melalui bimbingan perkawinan, bimbingan pranikah dan lain sebagainya.

Selain itu, pintu perceraian harus dipersulit untuk menekan jumlah perceraian, khususnya di masa pandemi ini. Data Ditjen Badan Pengadilan Agama (Badilag) Mahkamah Agung (MA) menunjukkan bahwa faktor penyebab terjadinya perceraian sangat beragam, yaitu (1) faktor perselisihan dan pertengkaran terus-menerus (151.863 kasus); (2) factor ekonomi (67.249 kasus); (3) faktor meninggalkan salah satu pihak (32.118 kasus); (4) faktor KDRT (3.312 kasus); (5) mabuk (1.205 kasus); (6) murtad (923 kasus); (7) dihukum penjara (736 kasus); (8) poligami (682 kasus); (9) judi (557 kasus); (10) zina (461 kasus); (11) kawin paksa (312 kasus); (12) madat (273 kasus); dan (13) cacat badan (204 kasus).

Konteks kasus dalam fatwa di atas adalah beralihnya pasangan suami istri dari Non-Muslim dan berpindah salah satunya menjadi muslim. Berbeda halnya dengan pasangan pasutri yang kedua muslim menjadi Non- Muslim. Akan tetapi yang perlu di catat bahwa rumusan KHI pasal 116 memberikan penegasan bahwa peralihan agama yang dapat dijadikan alasan

30 *Ibid*., 426.

perceraian adalah peralihan agama yang dapat menyebabkan ketidakrukunan dalam rumah tangga. Pertanyaannya bagaimana jika terjadi peralihan agama salah satu pasangan dan tetap berkomitmen untuk melanjutkan ikatan perkawinan dan tetap harmonis maka celah KHI diatas memberikan pilihan kepada kedua pihak suami - istri antara bercerai atau tidak.

Tentu saja, produk pernikahan hukum KHI merupakan kesimpulan hukum yang progresif. hal ini karena menurut mazhab fikih murtad dapat menyebabkan pembatalan akad nikah (Fasakh) secara otomatis. Sementara rumusan dalam KHI masih di pertimbangkan selama tidak menyebabkan ketidakrukunan dalam rumah tangga.

Oleh sebab itu, perlu adanya kajian ulang terhadap doktrin keagamaan yang memberikan peluang terjadinya perceraian. Misalnya, perceraian sebab peralihan agama merupakan persoalan fikih yang sangat dinamis. Dalam kasus suami beralih agama, misalnya, pendapat fikih terkait perbedaan keyakinan suami-istri tersebut sangat beragam. Bahkan, Ibn al-Qayyim al-Jauziyah dalam Kitab-nya *Ahkam Ahl al-Zimmah* menyebutkan sembilan pendapat yang berbeda.[31] Yusuf al-Qaradhawi menempuh pendekatan *tarjih maqasidi* (pengunggulan suatu pendapat atas beberapa pendapat yang didasarkan pada dominasi nilai kemaslahatan) atas berbagai pendapat ulama fikih. Al-Qaradhawi mentarjih pendapat yang ketujuh dan delapan dari pendapat-pendapat fikih yang disebutkan Ibn al-Qayyim yang memberikan keleluasaan bagi suami-istri yang salah satunya beralih keyakinan (murtad) tersebut untuk tetap sebagai suami-istri selama tidak dipisahkan oleh penguasa (sultan).[32] Pendapat inilah yang dianggap lebih memberikan kemaslahatan.

---

31 Ibn al-Qayyim al-Jauziyah, *Ahkam Ahl al-Zimmah,* (Dammam: Ramadi al-Nasr, 1992), 640-685.

32 Yusuf al-Qaradhawi, *Fi Fiqh al-Aqalliyat al-Muslimat Hayat al-Musliminwasath al-Mujtama' al-Ukhra*, (Beirut: Dar al-Syuruq, 2001), 117-122.

Selain itu, pendapat ini juga sejalan dengan prinsip *hurriyat al-iqtiqadi;* bahwa setiap individu memiliki kebebasan memeluk agama apa saja atau pemahaman mana saja, atau sebaliknya kebebasan untuk tidak menyakini agama atau pemahaman tertentu.[33] Dengan kata lain, setiap individu mendapatkan perlindungan hukum untuk secara bebas menyakini atau tidak menyakini sesuatu. Tidak ada konsekuensi apapun yang menghantuinya, baik fisik, psikologis, ancaman agar memeluk atau mengikuti agama lain dan meninggalkan keyakinannya.[34] Di pihak lain, istri juga memiliki kebebasan untuk melanjutkan ikatan perkawinan ataupun tidak. Yang terpenting adalah jika pun pernikahan tersebut dipertahankan, suami-istri harus menciptakan keluarga yang sakinah dan harmonis agar tujuan syariat pernikahan (*maqasid al-nikah*) tercapai.

Pendapat Yusuf al-Qaradhawi terkait masalah sahnya pernikahan suami-istri yang salah satunya (suami) beralih-keyakinan (murtad) sejalan dengan kesimpulan akhir fatwa resmi *the European Council for Fatwa and Research* (ECFR) atas permasalahan tersebut.[35] Bahkan, ECFR cenderung memilih pandangan sebagian kecil ulama yang membolehkan pihak istri

---

33 Abd al-Hakim al-Hasan al-Ayli, *al-Hurriyah al-Ammah,* (Cairo: Dar al-Fikr al-Arabi, 1983), 113.

34 Nabil Salih, *al-Hurriyat al-Madaniyah,* (Ramallah: Muassasah al-Failistiniyah li Dirasat al-Dimukratiyah, 1996), 15.

35 Perbedaannya, ECFR tidak mendasarkan pendapatnya pada pandangan-pandangan yang dikemukakan oleh Ibn al-Qayyim. Menurut EFCR, ada lima kondisi dasar yang terjadi ketika ada pasangan suami-istri yang masuk Islam: *pertama,* jika kedua pasangan masuk islam secara bersamaan dan tidak adapenghalang perkawinan seperti nasab dan sesusuan maka pernikahannya tetap sah; *kedua,* jika suami saja yang masuk islam, sementara istri adalah ahli kitab maka pernikahannya juga tetap sah; *ketiga,* pihak istri yang masuk islam, sementara suaminya tetap pada agamanya maka ada empat kemungkinan, yaitu: wajib cerai jika belum melakukan hubungan badan; jika sudah berhubungan badan dan suami masuk Islam sebelum selesai idah maka perkawinannya masih dianggap sah; jika tetap tidak masuk Islam sampai masa idah berakhir maka pihak istri boleh menunggu keislamannya meskipun membutuhkan waktu lama; dan jika istri memilih untuk kawin dengan laki-laki lain maka ia wajib menuntut cerai (cerai gugat) melalui pengadilan; *kelima,* tidak diperbolehkan bagi istri untuk tetap tinggal dengan suaminya menurut empat mazhab yang terkenal.

secara mutlak tetap bersama dengan suaminya dengan segala hak perkawinanya dengan merujuk pada pendapat Umar bin Khattab dan Ali bin Abi Thalib. Pendapat ini dikemukakan oleh Ibrahim al-Nakhai, al-Sya'bi dan Hammad bin Sulaiman. Pendapat inilah yang dipilih oleh ECFR.[36]

Oleh karena itu, perpindahan keyakinan salah satu pasangan, berdasarkan fatwa di atas, tidak serta merta memisahkan dan membatalkan perkawinan pasangan suami-istri berdasarkan pendapat ulama fikih tertentu. Dengan demikian, salah satu pasangan yang murtad tidak mengharuskan adanya perceraian selama masih ada keharmonisan dalam rumah tangga dan komitmen kuat untuk membangun keluarga yang bahagia. Wacana semacam ini akan memberikan pemahaman alternatif dan sedikit mengurangi potensi terjadinya perceraian di masyarakat.

Terlepas dari itu semua, jikapun perceraian tidak dapat dihindari dalam jalinan rumah tangga, hak-hak akibat perceraian juga harus dilaksanakan. Kedua pasangan harus memmerhatikan kebutuhan anak untuk masa depannya. Dalam UU Perkawinan dan KHI, peraturan mengenai hak perempuan pasca perceraian yang berupa nafkah idah talak adalah sebagai berikut: (1) Pengadilan dapat mewajibkan bekas suami untuk memberikan biaya penghidupan dan/atau menentukan sesuatu kewajiban bagi bekas istri;[37](2) Suami wajib melindungi istrinya dan memberikan segala sesuatu keperluan hidup berumah tangga sesuai dengan kemampuannya;[38] (3) Suami wajib memberi nafkah, maskan dan kiswah kepada bekas istri selama dalam idah, kecuali bekas istri telah dijatuhi talak ba'in atau nusyuz dan dalam keadaan tidak hamil;[39] (4) Tempat kediaman adalah tempat tinggal yang layak untuk istri selama dalam ikatan perkawinan, atau dalam

36 Abdullah bin Bayyah, *Shina'ah al-fatwa waFiqh al-Aqalliyah*, (Beirut: Dar al-Minhaj, 2007), 356-357.

37 UU. No. 1/1974, Pasal 41 (3).

38 Pasal 34 ayat 1 dan KHI pasal 80 ayat 2.

39 KHI pasal 149 poin b.

idah talak atau idah wafat;[40] (5) Suami wajib melengkapi tempat kediaman sesuai dengan kemampuannya serta disesuaikan dengan keadaan lingkungan tempat tinggalnya, baik berupa alat perlengkapan rumah tangga maupun sarana penunjang lainnya.[41]

Jika dikontekstualisasikan dengan keadaan pada saat sekarang di Indonesia, sulitnya mencari nafkah dan tidak stabilnya harga, maka: (1) isi pasal 149 poin b dalam KHI yang menjadikan talak *ba'in* sebagai penghalang istri mendapatkan nafkah perlu dihilangkan; (2) Pasal 34 (1) dalam UU. No. 1/1974 dan Pasal 80 (2) dalam KHI, yang menjadikan kemampuan suami sebagai pertimbangan besarnya nafkah, perlu ditambahi dengan pertimbangan kebutuhan istri juga; (3) perlunya tambahan peraturan tentang dapat berubahnya kadar nafkah sesuai dengan kondisi harga; (4) perlunya tambahan peraturan, yang isinya menyatakan secara tegas bahwa apabila nafkah tidak dibayarkan akan menjadi hutang suami; (5) perlunya tambahan peraturan, yang isinya solusi bagi istri apabila suami tidak mampu untuk membayar atau tidak ada di tempat kediaman ketika nafkah tidak dibayar.[42]

Dari semua uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa tren peningkatan perceraian di masa pandemi disebabkan oleh beberapa alasan: (1) pertengkaran suami-istri, (2) masalah ekonomi, dan (3) tindak KDRT. Selain itu, faktor yang menyebabkan terjadinya peningkatan perceraian di masa pandemi adalah penikahan di bawah umur sehingga belum dewasa dalam menyikapi persoalan rumah tangga, khususnya di masa sulit akibat pandemi.

Upaya meminimalisasi angka perceraian dapat dilakukan dengan memaksimalkan peran Pusat Pelayanan Keluarga

40 Pasal 81 ayat 2.

41 Pasal 81 ayat 4

42 Muchammad Hammad, "Hak-Hak Perempuan PascaPerceraian: Nafkah Iddah Talak dalam Hukum Keluarga Muslim Indonesia, Malaysia, dan Yordania",*Al-Ahwāl: Jurnal Hukum Keluarga Islam*, Vol. 7, No. 1, (2014), 27.

Sakinah (Pusaka Sakinah) dalam membina pasangan muda dalam membina rumah tangga untuk menekan angka perceraian di masa pandemi. Selain itu, membangun paradigma berpikir kritis terhadapa turan yang member peluang terjadinya perceraian dengan mempertimbangkan fikih *maqasidi* secara dinamis.

Terkait penanganan kasus tindak KDRT, pemerintah diharapkan dapat memaksimalkan peran Kementerian PPPA bersama dengan *United Nations Fund for Population Activities* (UNFPA) dalam menjalankan protokol penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan sesuai dengan Panduan Penanganan Kekerasan Berbasis Gender. Protokol yang tersedia mulai dari protokol pengaduan, pemberian layanan pendampingan, rujukan ke layanan kesehatan, rujukan ke rumah aman atau *shelter*, layanan psikososial, layanan konsultasi hukum hingga pendampingan proses hukum.[]

Daftar Pustaka

Artikel dan Buku

Afandi, Moch. "Hukum Perceraian di Indonesia: Studi Komparatif antara Fikih Konvensional, UU Kontemporer di Indonesia dan Negaranegara Muslim Perspektif HAM dan CEDAW", *Al-Ahwal Jurnal Hukum Keluarga Islam*, vol. 7, no. 2, (2014).

Al-Ayli, Abd al-Hakim al-Hasan. *al-Hurriyah al-Ammah*. Kairo: Dar al-Fikral-Arabi, 1983.

Angka KDRT di Indonesia Meningkat Sejak Pandemi Covid-19: Penyebab dan Cara Mengatasinya", 6 Agustus 2020, https://theconversation.com/, diakses 25/12/ 2020.

Azizah, Linda. "Analisis Perceraian dalam Kompilasi Hukum Islam". *Al-'Adalah* vol. X, no. 4 (Juli 2012).

Bin Bayyah, Abdullah. *Shina'ah al-Fatwa wa Fiqh al-Aqalliyah*. Beirut: Dar al-Minhaj, 2007.

Departemen Agama RI, *Kompilasi Hukum Islam*. Jakarta: Kompilasi Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, 2001.

Havener, Natalie Kaufman, *International Law and the Status of Women*. Boulder, CO: Westview Press, 1983.

Hammad, Muchammad "Hak-Hak Perempuan Pasca Perceraian: Nafkah Iddah Talak dalam Hukum Keluarga Muslim Indonesia, Malaysia, dan Yordania," *Al-Ahwal: Jurnal Hukum Keluarga Islam*, vol. 7, no. 1, (2014).

Al-Jauziyah, Ibn al-Qayyim. *Ahkam Ahl al-Zimmah*. Dammam: Ramadi al-Nasr, 1992.

Kadir, Faqihuddin Abdul. *Qira'ah Mubadalah: Tafsir Progresif untuk Keadilan Gender dalam Islam*. Yogyakarta:

IRCiSoD, 2019.

Permatasari, Andalusia Neneng Dinar Nur Inten, Wiliani, Kelik Nursetiyo Widiyanto: "Keintiman Komunikasi Keluarga saat Social Distancing Pandemi Covid-19," *Jurnal Obsesi: Jurnal Pendidikan Anak Usia Dini*, vol. 5, Issue 1 (2021). DOI: 10.31004/obsesi.v5i1.577

Al-Qaradhawi, Yusuf. *Fi Fiqhj al-Aqalliyat al-Muslimat Hayat al-Musliminwasath al-Mujtama' al-Ukhra.* Beirut: Dar al-Syuruq, 2001.

Rakhmat, Jalaluddin. *PsikologiKomunikasi.* (Bandung: RosdaKarya, 2012).

Ramadhani, Putri Erika danHetty Krisnani. "Analisis Dampak Perceraian Orang tua terhadap Anak Remaja", *Focus: Jurnal Pekerjaan Sosial*, Vol. 2 No: 1, (Juli 2019).

Salih, Nabil. *al-Hurriyatal-Madaniyah*. Ramallah: Muassasah al-Failistiniyah li Dirasatal-Dimukratiyah, 1996.

Saeed, Abdullah. *Human Rights and Islam: An Introduction to Key Debates Between Islamic Law and International Human Rights Law*. Cheltenham: Edwar Elgar Publishing, 2018.

Sina, Peter Garlans. "Ekonomi Rumah Tangga di Era Pandemi Covid-19," *Journal of Management (SME's)*, vol. 12, no.2, (2020).

Susiana, Sali. "Kekerasan dalam Rumah Tangga pada Masa Pandemi Covid-19," *Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Stategis*, vol. XII, no. 24/II/Puslit/Desember/2020, diakses 25/12/2020.

Trenholm, Sarah & Jensen, A, *Interpersonal Communication*. New York: Oxford University Press, 2004.

Triwardhani, Ike Junita dan Dede Lilis Chaerowati. "Interpersonal

Communication Among Parents and Children in Fishermen Village in Cirebon Indonesia," *Jurnal Komunikasi: Malaysian Journal of Communication*, 35(2), (2019). https://doi.org/10.17576/JKMJC-2019-3502- 17

Sumber Elektronik dan Internet

https://internasional.kontan.co.id/news/kasus-perceraian-di-china-tiba-tiba-melonjak-tajam-gara-gara-corona, diakses 25/12/2020.

https://www.antaranews.com/berita/1694242/perceraian-di-pulau-jawa-meningkat-disebabkan-pandemi-covid-19, diakses 25/12/2020.

https://puspensos.kemsos.go.id/gambaran-kasus-perceraian-di-jawa-barat-pada-masa-pandemi, diakses 25/12/2020.

https://www.suarasurabaya.net/kelanakota/2020/selama-pandemi-angka-perceraian-di-jatim-meningkat-signifikan/, diakses 25/12/2020.

https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200624103600-20-516800/perceraian-di-semarang-naik-3-kali-lipat-selama-wabah-corona,diakses 25/12/2020.

https://republika.co.id/berita/qg4v3y320/benarkah-cerai-naik-selama-pandemi-ini-jawaban-badilag-ma,diakses 25/12/2020.

https://prfmnews.pikiran-rakyat.com/nasional/pr-13722747/mahkamah-agung-bantah-perceraian-melonjak-selama-pandemi-covid-19-berikut-penjelasannya, diakses 25/12/2020.

https://nasional.kompas.com/read/2020/06/03/21392401/komnas-perempuan-kdrt-meningkat-selama-pandemi-covid-19-mayoritas-korban?page=all, diakses 25/12/2020.

https://kumparan.com/kumparannews/faktor-penyebab-perceraian-saat-corona-58-berseteru-26-ekonomi-1-2-kdrt-1u7xjPPEfpJ/full diakses 25 Desember 2020.

https://ayobandung.com/read/2020/09/08/127154/pertengkaran-jadi-alasan-cerai-terbanyak-di-jabar-selama-pandemi, diakses 25/12/2020.

https://www.merdeka.com/peristiwa/kemenag-sebut-tingginya-angka-perceraian-selama-pandemi-akibat-faktor-ekonomi.html

BAB VII

REFORMASI BIROKRASI DAN LAYANAN BAGI MASYARAKAT RENTAN PADA PENGADILAN AGAMA DAN KUA

Abdul Halim

Reformasi 1998 menandai era politik baru; demokratisasi, desentralisasi dan hak asasi manusia menjadi isu-isu paling pokok dalam perubahan tatanan sosial dan hukum. Khusus dalam bidang kekuasaan kehakiman, UU Nomor 35/1999 tentang Perubahan UU Nomor 14/1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman digulirkan untuk memperkuat prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka sesuai dengan tuntutan Reformasi.[1] Publik sangat berharap bahwa keterbukaan dan orientasi perubahan sistem peradilan mengarah pada kepentingan publik.

Sejak pertengahan 1990-an, pendekatan baru tentang manajemen publik yang lebih efisien, pelayanan yang lebih baik, dan mekanisme yang akuntabel, memaksa lembaga-lembaga peradilan di sejumlah negara di Eropa untuk bisa mengatasi tantangan tersebut. Tradisi hukum yang cenderung tertutup dan berumur sedemikian panjang harus beradaptasi dengan nilai-nilai baru yang menuntut keterbukaan dan efisiensi. Hal ini memaksa sistem-sistem hukum merombak sejumlah desain prosedural,

1 Taufiq Hamami, *Peradilan Agama Dalam Reformasi Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, (Jakarta: Tatanusa, 2013), 247.

manajerial dan struktural lembaga peradilan.[2] Hal serupa terjadi dalam struktur kelembagaan di Indonesia. Perubahan besar terjadi dalam sistem peradilan kita melalui penerapan "Sistem Satu Atap" (*One Roof System*). Jika sebelumnya urusan pembinaan organisasi, kepegawaian dan finansial badan peradilan berada di bawah naungan eksekutif (Kementrian Kehakiman dan Kemetrian Agama) dan urusan teknis yustisial berada di bawah Mahkamah Agung, perubahan pasca Reformasi menghendaki pembinaan organisasi, kepegawaian dan finansial badan-badan peradilan berada satu atap di bawah Mahkamah Agung. Selain perubahan struktur kelembagaan, kehadiran lembaga kekuasaan kehakiman yang baru (Mahkamah Konstitusi) dan lembaga pengawas perilaku hakim (Komisi Yudisial) menjadi ciri utama sistem kekuasaan kehakiman pasca Reformasi.[3] Dalam desain prosedur berperkara di pengadilan, banyak hal telah berubah, mulai dari mekanisme persidangan, administrasi perkara hingga aspek pelayanan publik.

Pada kenyataannya, pembaruan dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia bukan merupakan sesuatu yang mudah untuk dilaksanakan. Lebih dari satu dekade Reformasi, berbagai macam permasalahan hukum dan peradilan masih menjadi hambatan dan belum bisa teratasi. Salah satu masalah besar yang menjadi perhatian publik adalah permasalahan buruknya layanan birokrasi di pengadilan dan persoalan akses terhadap pengadilan bagi masyarakat rentan. Secara umum, sistem birokrasi di Indonesia pada saat itu dipandang bekerja tidak efektif dan efisien dengan ciri proses yang berbelit-belit, berpola patron-klien, tidak memilik standar pelayanan yang jelas dan pasti, struktur yang gemuk dan penuh dengan kolusi, korupsi dan

---

2 Francesco Contini & Richard Mohr, *Reconciling Independence and Accountability in Judicial Systems*, Utrecht Law Review, vol. 3, issue 2, (Desember, 2007): 26, http://www.utrechtlawreview.org/.

3 Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform, 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition,* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008), 13.

nepotisme.[4] Lebih khusus dalam penegakan hukum, masyarakat memandang bahwa berurusan di pengadilan membutuhkan waktu yang lama dan berbelit-belit, dan menelan biaya yang banyak.

UUD 1945 pascaamandemen mengakomodasi sedemikian luas isu-isu mengenai Hak Asasi Manusia. Jika sebelumnya hanya memuat 5 Pasal, UUD 1945 pasca amandemen setidaknya berisi 17 Pasal dengan substansi beragam hak yang diatur langsung dalam Konstitusi.[5] Penegasan perlindungan Hak Asasi Manusia dalam bidang hukum termaktub dalam Pasal 28D (1) yang menegaskan bahwa setiap warga negara berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Arah reformasi birokrasi pemerintahan, tidak terkecuali pengadilan, tidak bisa dilepaskan dari paradigma pembangunan manusia serta tanggung jawab pemerintah untuk melindungi, memajukan, menegakkan dan memenuhi Hak Asasi Manusia sebagaimana yang ditegaskan dalam Konstitusi.[6] Salah satu langkah konkrit Mahkamah Agung dalam pembenahan birokrasi adalah penerbitan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 144/KMA/SK/VIII/2007 TAHUN 2007 tentang Keterbukaan Informasi di Pengadilan. Keluarnya keputusan ini didasarkan pada pemikiran bahwa proses peradilan yang transparan merupakan salah satu syarat mewujudkan keterbukaan dan akuntablitas penyelenggaraan peradilan. Aturan mengenai keterbukaan informasi di pengadilan ini bahkan lebih dulu dari UU Nomor 14/2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik yang lahir satu tahun setelahnya.

4 Badu Ahmad, "Kondisi Birokrasi Di Indonesia Dalam Hubungannya Dengan Pelayanan Publik," *Jurnal Administrasi Publik*, vol. IV, no. 1 (2008): 47.

5 R. Herlambang Perdana Wiratraman, "Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Setelah Amandemen UUD 1945: Konsep, Pengaturan dan Dinamika Implementasi," *Jurnal Hukum Panta Rei*, vol. 1, no. 1 (Desember, 2007): 1.

6 Hesti Armiwulan, "Reformasi Birokrasi Wujud Tanggung Jawab Negara Atas Hak Asasi Manusia," *Jurnal Rechtidee*, vol 8, no. 1 (2013): 113.

Urgensi keterbukaan informasi bagi institusi pemerintahan dijabarkan dalam konsideran UU Nomor 14/2008: informasi merupakan kebutuhan pokok setiap orang bagi pengembangan pribadi dan lingkungan sosialnya serta merupakan bagian penting bagi ketahanan nasional; hak memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia dan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik; keterbukaan informasi publik merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan badan publik lainnya dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik.

Sebagai salah satu badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, Peradilan Agama tidak luput dari dinamika perubahan dan permasalahan yang terjadi. Peradilan Agama adalah peradilan bagi orang-orang yang beragama Islam[7] yang melaksanakan kekuasaan kehakiman mengenai perkara tertentu dalam bidang: (a) perkawinan; (b) waris; (c) wasiat; (d) hibah; (e) wakaf; (f) zakat; (g) infak; (h) sedekah; dan (i) ekonomi syari'ah.[8]

Peradilan agama merupakan salah satu peradilan tersibuk. Pada 2019, perkara yang masuk ke pengadilan agama di seluruh Indonesia sebesar 604.997 perkara. Jumlah ini meningkat 8,90% dari 2018 yang mencapai 555.313 perkara.[9] Saat ini terdapat

7 Pasal 1 (1) UU Nomor 50/2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 7/1989 tentang Peradilan Agama. 'Orang-orang yang beragama Islam' termasuk juga orang atau badan hukum yang dengan sendirinya menundukkan diri dengan suka rela kepada hukum Islam mengenai hal-hal yang menjadi kewenangan Peradilan Agama; lihat Penjelasan Pasal 49 UU Nomor 3/2006 tentang Perubahan atas UU Nomor 7/1989 tentang Peradilan Agama.

8 Pasal 49 UU Nomor 3/2006 tentang Perubahan atas UU Nomor 7/1989 tentang Peradilan Agama.

9 Perkara perdata yang masuk ke Pengadilan Negeri pada 2019 sebesar 115.864 perkara. Jika dilihat dari perbandingan jumlah perkara, Pengadilan Agama menangani 83,92% sengketa perdata yang masuk ke pengadilan pada 2019; lihat Mahkamah Agung RI, *Laporan Tahunan 2019*, 113-117.

3.042 hakim dan 7.778 pegawai pengadilan yang tersebar di 412 pengadilan agama, 29 pengadilan tinggi agama di seluruh Indonesa.[10] Banyaknya masyarakat sebagai pengguna pengadilan agama menunjukkan bahwa perubahan yang terjadi pada peradilan ini juga akan berdampak luas bagi masyarakat pencari keadilan.

Bab ini memotret perubahan yang terjadi di peradilan agama dalam kurun waktu 10 tahun terakhir baik dalam perubahan birokrasi manajemen kinerja pengadilan maupun pelayanan publik. Ada empat permasalahan yang diulas. Tiga bagian pertama menyoroti reformasi birokrasi yang terjadi di peradilan agama sebagai refleksi atas isu yang diangkat dalam buku ini. Ketiga isu tersebut adalah. pemanfaatan tekhnologi dalam pembaruan peradilan, akselerasi penangan perkara, dan akses terhadap keadilan. Bagian keempat mengulas sinergi Pengadilan Agama (PA) dan Kantor Urusan Agama (KUA) dalam memberikan layanan bagi masyarakat muslim rentan.

Pemanfaatan Teknologi dalam Pembaruan Sistem Peradilan

Dalam satu dasawarsa terakhir, pemanfaatan teknologi informasi menjadi aspek terpenting dalam pembaruan sistem peradilan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Beberapa lompatan besar dalam transformasi wajah peradilan telah dilakukan dengan melalui penerapan teknologi. Aplikasi berbasis teknologi yang digunakan dalam pembaruan peradilan dibagi menjadi dua: aplikasi manajemen perkara (*case management*) dan aplikasi administrasi pengadilan (*court management*).[11] Aplikasi untuk manajemen perkara dipergunakan untuk penanganan perkara di pengadilan sebagai tugas pokok dan fungsi utamanya. Aplikasi ini dipergunakan untuk proses administrasi alur perkara,

10 *Ibid.*

11 Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010-2035.*

persidangan atau proses beracara, pelaporan sampai pengarsipan. Sedangkan aplikasi manajemen pengadilan dipergunakan untuk proses administrasi yang berkaitan dengan kesekretariatan, sumberdaya manusia atau kepegawaian, keuangan, sarana dan prasarana serta pelayanan publik.[12]

Banyak sekali sistem aplikasi yang dikembangkan oleh Mahkamah Agung maupun pengadilan-pengadilan di bawahnya untuk menunjang kinerja pembaruan peradilan. Secara khusus, keberadaan beberapa sistem informasi dan aplikasi sangat penting sebagai pondasi sistem peradilan berbasis teknologi. Beberapa sistem aplikasi tersebut antara lain adalah Direktori Putusan, Sistem Informasi Penelusuran Perkara (SIPP), dan Sistem Administrasi dan Persidangan Elektronik (e-Court). Selain yang dikembangkan Mahkamah Agung, beberapa sistem teknologi informasi juga dikembangkan khusus untuk lingkungan peradilan agama oleh Ditjen Badilag.

Direktori Putusan

Direktori Putusan merupakan portal resmi Mahkamah Agung untuk memublikasikan putusan-putusan Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya. Ketika pertama kali beroperasi pada 2007, situs ini hanya memuat 23.000 putusan Kasasi/PK.[13] Jumlah putusan yang diunggah terus bertambah dan bisa diakses oleh masyarakat yang berperkara, akademisi, praktisi hukum dan berbagai kalangan lain. Direktori putusan memuat jutaan putusan pengadilan tingkat pertama, tingkat banding dan tingkat kasasi dari semua lingkungan peradilan. Saat ini ada sebanyak 5,474,949 putusan yang terdapat dalam Direktori Putusan Mahkamah Agung ini.[14]

---

12 Aco Nur, *Inovasi & Akselerasi Perubahan di Peradilan Agama,* (Surabaya: Pusataka Saga, 2020), 220.

13 Mahkamah Agung RI, *Laporan Tahunan 2012*, Maret 2013, 23.

14 Https://putusan3.mahkamahagung.go.id/beranda.html,diakses 27/10/2020.

Pada 19 Agustus 2020, bertepatan dengan ulang tahun Mahkamah Agung yang ke-75, diluncurkan Direktori Putusan Versi 3, atau versi terbaru dari pengembangan yang telah dilakukan sejak 2011. Pada saat peluncuran edisi mutakhir itu, Ketua MA, H.H. Syarifuddin menyampaikan bahwa ide awal pembangunan sistem Direktori Putusan adalah mewujudkan keterbukaan informasi publik oleh lembaga peradilan. Pada mulanya, portal ini hanya memuat putusan-putusan Mahkamah Agung, namun pada akhirnya juga dikembangkan untuk memuat seluruh putusan tingkat pertama dan tingkat banding di semua lingkungan peradilan. Pengembangan Direktori Putusan juga ditujukan untuk menjaga disparitas putusan pengadilan dalam jenis sengketa yang sama.[15] Publikasi putusan merupakan salah satu strategi Mahkamah Agung untuk membangun kepercayaan masyarakat.[16]

Direktori Putusan mempunyai fitur-fitur yang memudahkan pemanfaatan portal ini, yaitu (1). Pencarian. Penelusuran informasi putusan dengan metode pencarian (*searching*) dapat dilakukan dengan dua cara: melalui papan pencarian yang tersedia di halaman awal atau melalui Fitur Pencarian; (2). Putusan. Untuk melihat data putusan, dapat dicari berdasarkan Pengadilan, Klasifikasi, Kata kunci (Pencarian), Tahun (Putus, Upload, Register); (3). Rumusan Kamar. Rumusan Kamar merupakan fitur yang memuat isi hasil rapat pleno kamar yang ada di Mahkamah Agung (Kamar Pidana, Kamar Perdata, Kamar Agama, dst.). Rumusan kamar dijadikan acuan Putusan atau Putusan dapat mengacu pada Rumusan Kamar tersebut. Rumusan Kamar memiliki klasifikasi dan dapat dibuka

15 "KMA Resmikan E-Court Tingkat Banding, Direktori Putusan Mahkamah Agung Versi 3.0", dan "Anugerah Mahkamah Agung Tahun 2020," https://www.mahkamahagung.go.id/id/berita/4271/kma-resmikan-e-court-tingkat-banding-direktori-putusan-mahkamah-agung-versi-30-dan-anugerah-mahkamah-agung-tahun-2020, diakses 27/10/ 2020

16 Amran Suadi, "Court Decision Publication and Judicial Reform Based on Electronic Court and Its Implication to Public Trust in Indonesia," *The Journal of Social Sciences Research*, vol. 6, issue. 4 (2020): 371.

berdasarkan klasifikasi yang dibutuhkan; (4). Kaidah Hukum. Fitur ini menyajikan ringkasan kaidah hukum yang akan dijadikan pedoman Majelis Hukum untuk memutusakan suatu perkara; (5). Yurisprudensi. Fitur ini memuat putusan Majelis Hakim di Mahkamah Agung yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan berisi kaidah hukum yang diberlakukan dalam memeriksa dan memutus perkara dalam lingkup Peradilan Pidana, Perdata, Tata Usaha Negara, Agama dan Niaga yang dikualifikasi; (6). Restatement. Fitur ini menyajikan ringkasan dokumen yang telah dikaji oleh Para Peneliti; (7). Peraturan. Fitur ini menyajikan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia, termasuk sejarah dari peraturan. Selain itu, laman ini juga dilengkapi dengan fitur relasi antarperaturan perundang-undangan dengan tujuan untuk menunjukkan peraturan terkait dari yang lama ke yang terbaru dan dapat membantu untuk mengetahui apakah peraturan yang direferensikan adalah peraturan terbaru atau dicabut atau diubah oleh peraturan lain.[17]

Sistem Informasi Penulusuran Perkara (SIPP)

Dalam penanganan penyelesaian perkara, penggunaan teknologi informasi sudah mulai digunakan di beberapa pengadilan sebelum ada kebijakan resmi yang seragam tentang pemanfaatannya. Di lingkungan peradilan agama, ada aplikasi SIADPA (Sistem Informasi Administrasi Perkara Peradilan Agama), di peradilan umum ada SIPP (Sistem Informasi Penelusuran Perkara), di peradilan tata usaha negara ada aplikasi SIAD-TUN (Sistem Informasi Administrasi Perkara Peradilan Tata Usaha Negara) dan di peradilan militer ada aplikasi SIADMIL (Sistem Informasi Administrasi Perkara Peradilan Militer).[18]

Pada 2016, Mahkamah Agung menyeragamkan penggunaan aplikasi penanganan perkara untuk semua lingkungan peradilan. Sistem Informasi Penelusuran Perkara (SIPP) 3.1.1 diresmikan

17 Https://putusan3.mahkamahagung.go.id/beranda.html
18 Aco Nur, *Inovasi & Akselerasi,* 118.

dalam acara Penyampaian Laporan Tahunan Mahkamah Agung pada Maret 2016. Di lingkungan peradilan agama, berdasarkan Surat Direktur Jenderal Badan Peradilan Agama Nomor 0458/DJA/HM.02.3/2/2016, aplikasi SIPP Versi 3.1.1. mulai diterapkan per 30 Juni 2016 di seluruh satuan kerja pengadilan agama di seluruh Indonesia.[19] SIPP dipergunakan sebagai sarana perekam data perkara di seluruh pengadilan, baik tingkat pertama maupun banding di seluruh Indonesia. Dengan SIPP, penelusuran perkara bagi aparatur pengadilan maupun masyarakat yang sedang berperkara di pengadilan menjadi sangat mudah.

Setidaknya ada empat alasan mengapa penggunaan aplikasi SIPP ini menjadi penting dalam proses pembaruan peradilan. *Pertama*, masyarakat yang sedang berperkara di pengadilan dapat mengetahui proses jalannya perkara sehingga dapat menjalani proses persidangan dengan baik. Aplikasi ini dapat menghilangkan ketidakjelasan jadwal persidangan yang sebelumnya bisa dipermainkan oleh oknum yang tidak bertanggungjawab untuk mengeruk keuntungan dari pihak yang berperkara dengan modus ingin mempercepat atau memperlambat jadwal persidangan. Tahapan proses beracara dari pendaftaran gugatan/permohonan, penunjukan majelis hakim, penentuan sidang pertama, persidangan, sampai pembacaan putusan dapat dimonitor secara terbuka. Selain itu, informasi mengenai biaya yang dikeluarkan selama proses berperkara juga dapat diakses dengan mudah.

Kedua, SIPP merupakan sistem register perkara elektronik yang dapat membantu pengadilan dalam pengadministrasian perkara secara efektif dan efisien. Proses pencatatan data perkara yang masuk ke pengadilan dengan buku register manual sangat menyita tenaga dan waktu dan akurasinya pun sering kali meragukan. Dengan aplikasi ini, tumpukan register perkara dari tahun ke tahun bisa dihilangkan; proses pencatatan perkara

19 *Ibid.,* 119.

menjadi lebih mudah dan cepat; akurasinya pun sangat tinggi. Proses ini akan menghasilkan laporan penanganan perkara dari satuan kerja pengadilan menjadi sumber data yang valid.

Ketiga, Mahkamah Agung, dalam hal ini Ditjen Badilag, dapat mengetahui secara faktual dan valid kinerja penyelesaian perkara di seluruh pengadilan agama. Dengan demikian, pembinaan dan pengawasan dapat dilakukan secara cermat dan tepat sasaran. Kinerja penyelesaian perkara dapat terpantau secara nasional dan *realtime*. Beban kerja pengadilan, atau lebih khusus beban kerja setiap hakim, dapat terpantau melalui SIPP sehingga dalam pengambilan kebijakan terkait mutasi, promosi dan pengembangan tenaga teknis, dapat berpatokan pada rasio beban kerja yang tergambar melalui SIPP. *Keempat*, SIPP merupakan pondasi penting dari sistem Pengadilan Elektronik (e-Court) yang akan menjadi paradigma baru sistem peradilan di Indonesia. Oleh karena itu, penting bagi peradilan agama untuk menguatkan fondasi dasar ini sebagai landasan manajemen perkara di masa yang akan datang.

Secara hukum, fungsi SIPP sebagai register perkara elektronik terdapat dalam Pasal 29 (3) Perma Nomor 1/2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan Secara Elektronik:

> Informasi yang ada di dalam Sistem Informasi Pengadilan memiliki kekuatan hukum yang sama dengan buku register dan jurnal keuangan perkara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Ketentuan Huruf A angka 1, Keputusan KMA RI Nomor: 129/KMA/SK/VIII/2019 tentang Petunjuk Teknis Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik kemudian menjelaskan lebih lanjut:

> Sistem Informasi Penelusuran Perkara selanjutnya disebut SIPP adalah sistem informasi yang digunakan oleh Pengadilan untuk memberi pelayanan terhadap pencari keadilan yang meliputi administrasi dan pelayanan perkara serta berfungsi sebagai register elektronik.

Pada 11 Februari 2019, Dirjen Badilag mengeluarkan Surat Nomor: 0424/DJA/HM.00/II/2019 perihal Penerapan Administrasi Register Perkara dan Keuangan Perkara Secara Elektronik pada Peradilan Agama. Surat tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 19 (1) dan (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3/2018 tentang Administrasi Perkara di Pengadilan Secara Elektronik. Berdasarkan surat ini, seluruh pengadilan wajib mengisi SIPP sebagai register perkara elektronik, dan ditegaskan bahwa sejak 2019 Ditjen Badilag tidak lagi mencetak dan mendistribusikan register perkara dan register keuangan perkara manual.[20]

Saat ini seluruh pengadilan agama tidak lagi menggunakan register perkara manual. Semua pengadilan agama sudah menggunakan SIPP sebagai register perkara elektronik. Pemanfaatan teknologi dalam proses penanganan perkara tersebut merupakan bentuk komitmen Mahkamah Agung dalam mewujudkan transparansi peradilan sebagaimana amanat UU Keterbukaan Informasi Publik dan SKKMA Nomor 1-144/KMA/SK/I/2011 tentang Pedoman Pelayanan Informasi di Pengadilan.

Sistem Administrasi Perkara dan Persidangan Elektronik (e-Court)

Dengan terbitnya PERMA 1/2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik, sistem peradilan elektronik (e-Court) di pengadilan yang sebelumnya hanya meliputi aspek administrasi perkara melalui e-Filing (Pendaftaran), e-Payment (Pembayaran), e-Summons (Pemanggilan), kini telah ditambah dengan fitur e-Litigation (Persidangan). Fitur e-Litigation menjadi pembeda antara

20 Kebijakan Dirjen Badilag tersebut kemudian diperkuat ketentuan dalam Perma 1/2019, Pasal 31 (1) yang terbit belakangan: "Pengadilan yang telah sepenuhnya menerapkan pencatatan register dan jurnal keuangan perkara secara elektronik dalam Sistem Informasi Pengadilan maka: a. Tidak perlu mengisi dan menggunakan buku register dan jurnal keuangan perkara secara manual; b. Harus menyampaikan laporan perkara secara elektronik; dan c. Harus melakukan audit perkara secara periodik."

PERMA 1/2019 dan PERMA 3/2018 tentang Administrasi Perkara di Pengadilan Secara Elektronik yang sudah dicabut. Selain e-Litigation, hal-hal berbeda yang termuat dalam PERMA 1/2019 dari PERMA 3/2018 antara lain:

1. Pengguna layanan e-Court tidak hanya terbatas pada Pengguna Terdaftar (advokat), tapi juga bisa digunakan oleh Pengguna Lain, yang meliputi: perorangan, Jaksa Pengacara Negara, Biro Hukum Pemerintah/ TNI/POLRI, Kejaksaan RI, Direksi/ Pengurus atau Karyawan yang ditunjuk badan hukum (in-house lawyer), kuasa insidentil yang ditentukan undang-undang;[21]
2. Dalam proses pembuktian dimungkinkan pemeriksaan saksi secara jarak jauh dengan menggunakan media komunikasi audio visual;
3. Pembacaan Putusan dilakukan secara elektronik. Artinya, para pihak tidak perlu hadir di persidangan; putusan akan dikirimkan ke domisili elektronik (e-mail) dan memiliki kekuatan dan akibat hukum yang sah;
4. Upaya Hukum Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali bisa dilakukan secara elektronik;
5. Tidak hanya perkara Gugatan, perkara Permohonan dan Gugatan Sederhana bisa dilakukakan secara elektronik.

Mahkamah Agung membatasi pemakaian aplikasi yang bisa digunakan dalam sistem e-Court. Aplikasi yang bisa digunakan adalah sistem informasi yang disediakan Mahkamah Agung sendiri. Dalam Pasal 1 PERMA 1/2019 disebutkan, "Sistem informasi Pengadilan adalah seluruh sistem informasi yang

21 Pengguna layanan e-Court diklasifikasikan sebagai Pengguna Terdaftar dan Pengguna lain. Pengguna Terdaftar adalah advokat yang memenuhi syarat sebagai pengguna sistem informasi pengadilan, sedangkan Pengguna Lain adalah subjek hukum selain advokat yang memenuhi syarat untuk menggunakan sistem informasi pengadilan dengan hak dan kewajiban yang diatur oleh Mahkamah Agung. Persyaratan lebih detail dapat dilihat dalam SK KMA 129/KMA/SK/VIII/2019 tentang Petunjuk Teknis Administrasi Perkara Dan Persidangan Di Pengadilan Secara Elektronik

disediakan oleh Mahkamah Agung untuk memberi pelayanan terhadap pencari keadilan yang meliputi administrasi, pelayanan perkara dan persidangan secara elektronik."

Administrasi Perkara Secara Elektronik dibatasi secara detail pengertiannya dalam PERMA 1/2019, yaitu serangkaian proses penerimaan gugatan/ permohonan/keberatan/bantahan/ perlawanan/intervensi, penerimaan pembayaran, penyampaian panggilan atau pemberitahuan, jawaban, replik, duplik, kesimpulan, penerimaan upaya hukum, serta pengelolaan, penyampaian dan penyimpanan dokumen perkara perdata/ perdata agama/ tata usaha militer/ tata usaha negara dengan menggunakan sistem elektronik yang berlaku di masing-masing lingkungan peradilan. Persidangan Secara Elektronik mencakup serangkaian proses memeriksa dan mengadili perkara oleh pengadilan yang dilaksanakan dengan dukungan teknologi informasi dan komunikasi.[22]

Dalam sistem peradilan elektronik, semua berkas perkara mempunyai Dokumen Elektronik, yaitu dokumen terkait persidangan yang diterima, disimpan dan dikelola di Sistem Informasi Pengadilan. Alamat tempat tinggal yang digunakan untuk menghubungi, memanggil atau memberikan pemberitahuan kepada para pihak adalah Domisili Elektronik, yaitu domisili para pihak berupa alamat surat elektronik yang telah terverifikasi.

Dalam proses persidangan, Hakim/Hakim Ketua dapat memberikan penjelasan tentang hak dan kewajiban para pihak terkait persidangan secara elektronik pada sidang pertama guna kelancaran persidangan elektronik. Persidangan secara elektronik dilaksanakan atas persetujuan penggugat dan tergugat setelah proses mediasi dinyatakan tidak berhasil. Dalam proses persidangan lanjutan, Hakim/Hakim Ketua wajib menetapkan jadwal persidangan elektronik (*court calendar*) untuk acara

22 Pasal 1 (6 dan 7), PERMA 1/2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik.

penyampaian jawaban, replik, duplik, pembuktian sampai dengan pembacaan putusan. Jadwal persidangan disampaikan kepada para pihak melalui Sistem Informasi Pengadilan. Panitera pengganti mencatatkan semua data persidangan pada Sistem Informasi Pengadilan.

Memasuki proses pembuktian, para pihak wajib mengunggah dokumen bukti-bukti surat bermaterai ke dalam Sistem Informasi Pengadilan, namun dokumen asli dari surat-surat bukti tersebut harus diperlihatkan di muka sidang yang telah ditetapkan. Persidangan pembuktian dengan acara pemeriksaan keterangan saksi dan/atau ahli dapat dilaksanakan secara jarak jauh melalui media komunikasi audio visual, sehingga semua pihak saling melihat dan mendengar secara langsung serta berpartisipasi dalam persidangan.

Persidangan secara elektronik dalam pemeriksaan saksi jarak jauh ini dilaksanakan dengan infrastruktur pada pengadilan di mana saksi dan/atau ahli memberikan keterangan di bawah sumpah, dihadapan Hakim dan Panitera Pengganti yang ditunjuk oleh Ketua Pengadilan setempat.

Berbeda dengan persidangan konvensional, dalam perkara e-Court, putusan/penetapan diucapkan oleh Hakim/Hakim Ketua secara elektronik. Pengucapan putusan/penetapan tersebut secara hukum telah dilaksanakan dengan menyampaikan putusan/penetapan elektronik kepada para pihak melalui Sistem Informasi Pengadilan. Pengucapan putusan/penetapan sebagaimana dimaksud secara hukum dianggap telah dihadiri oleh para pihak dan dilakukan dalam sidang terbuka untuk umum. Putusan/penetapan tersebut dituangkan dalam bentuk salinan putusan/penetapan elektronik menurut peraturan perundang-undangan mengenai informasi dan trasaksi elektronik dan memiliki kekuatan dan akibat hukum yang sah. Kemudian, pada tahap selanjutnya, pengadilan mempublikasikan putusan/penetapan untuk umum pada sistem Informasi Pengadilan.

Meskipun banyak manfaat yang bisa diambil dalam efektifitas proses beracara, tantangan yang ditemui dalam penerapan sistem e-Court yang perlu diantisipasi ke depan adalah kesiapan sumber daya manusia, infrastrukur, dan mentalitas aparatur peradilan yang harus siap pindah dari paradigma kerja manual ke digital. [23]

Reformasi Berbasis Teknologi Informasi di Peradilan Agama

Satu dekade lalu, Cate Sumner dan Tim Lindsey dalam *Courting Reform: Indonesia's Islamic Courts and Justice for the Poor* mencatat dua hal penting yang dipelopori peradilan agama dalam reformasi sistem peradilan di Indonesia, yaitu pemanfaatan teknologi dan program akses keadilan bagi masyarakat miskin.[24] Seakan sudah menjadi *trademark*, sampai saat inipun penggunaan teknologi informasi sebagai penunjang kinerja pengadilan berkembang baik di lingkungan peradilan agama. Selain menggunakan sistem informasi dan aplikasi yang sudah disediakan Mahkamah Agung, Ditjen Badilag juga mengembangkan beberapa aplikasi turunan sebagai pendukung sistem peradilan elektronik yang menjadi paradigma baru Mahkamah Agung.

Pada 18 September 2019, Ketua Mahkamah Agung pada saat itu, M. Hatta Ali, meluncurkan sekaligus meresmikan sembilan inovasi Ditjen Badilag berbasis teknologi digital. Sembilan aplikasi tersebut terdiri dari empat aplikasi untuk peningkatan kualitas pelayanan publik dan lima aplikasi untuk peningkatan akuntabilitas dan efisiensi kinerja administrasi pengadilan. Kesembilan aplikasi tersebut adalah Aplikasi Notifikasi Perkara, Aplikasi Info Pengadilan, Aplikasi Antrean Sidang, Aplikasi Basis

23 Ahmad Tholabi Kharlie, Achmad Cholil, "E-Court and E-Litigation: The New Face of Civil Court Practices in Indonesia," *International Journal of Advanced Science and Technology*, vol. 29, no. 02 (2020): 212.

24 Cate Sumner & Tim Lindsey, *Courting Reform: Indonesia's Islamic Courts and Justice for the Poor,* (Lowy Institute for International Policy, 2010), 10.

Data Kemiskinan, Aplikasi Regiter Perkara Elektronik, Aplikasi Register Keungan Elektronik, Aplikasi E Eksaminasi, Aplikasi PNBP Perkara dan Badilag Command Center.[25]

Untuk pelayanan publik, Aplikasi Notifikasi Perkara bermanfaat bagi para pihak yang berperkara untuk mengetahui jalannya tahapan perkara yang sedang dijalani, sehingga pihak berperkara dapat mempersiapkan diri sebelumnya. Aplikasi Informasi Pengadilan dapat memberikan informasi kepada pihak berperkara secara waktu nyata dan terkini terkait jenis layanan dan produk pengadilan seperti putusan. Aplikasi Antrian Sidang digunakan untuk memberikan kepastian waktu layanan sidang; pihak berperkara dapat secara daring mendaftarkan sidang dan sistem akan memberitahukan estimasi jadwal sidang sehingga para pihak berperkara tidak perlu menunggu lama di pengadilan untuk bersidang.

Aplikasi Basis Data Kemiskinan memuat data penduduk miskin di setiap wilayah di Indonesia yang didapat dari Tim Nasional Penanggulangan dan Pengentasan Kemiskinan (TNP2K). Dengan aplikasi ini, pencari keadilan yang berstatus penduduk miskin hanya perlu membawa KTP ke pengadilan. Jika nomor induk kependudukan (NIP) yang bersangkutan tertera di dalam basis data yang ada di aplikasi maka yang bersangkutan dapat memohon pembebasan biaya perkara sesuai Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1/2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan.[26]

Untuk meningkatkan akuntabilitas dan efisiensi kinerja pengadilan, Aplikasi Register Perkara Elektronik, Aplikasi Register Keuangan Elektronik dan Aplikasi PNBP Perkara memudahkan pencatatan dan pelaporan terkait perkara,

25 "Ketua MA Luncurkan 9 Aplikasi dan Buku Peradilan Agama Yang Agung," *https://badilag.mahkamahagung.go.id/seputar-ditjen-badilag/seputar-ditjen-badilag/ketua-ma-luncurkan-9-aplikasi-dan-buku-peradilan-agama-yang-agung,* diakses 27/10/2020.

26 Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung RI, *Pedoman Penerapan 9 Aplikasi Unggulan*, 2019.

keuangan dan pendapatan negara bukan pajak yang didapat pengadilan secara akurat dan waktu nyata karena berbasis Sistem Informasi Penelusuran Perkara (SIPP). Untuk mengetahui kualitas putusan pengadilan di seluruh Indonesia, Aplikasi e-Eksaminasi digunakan untuk menghimpun putusan-putusan hakim untuk kemudian dieksaminasi oleh para hakim tinggi untuk menilai penerapan hukum formil dan materiil yang dilakukan hakim dalam putusannya. Sebagai sistem pembinaan dan pengawasan, Badilag Command Center terkoneksi secara langsung dengan 412 pengadilan agama dan 29 pengadilan tinggi agama diseluruh Indonesia yang berfungsi sebagai pusat kordinasi dan pusat data secara virtual yang digunakan untuk pembinaan dan pengawasan kinerja dan kedisiplinan aparatur pengadilan agama.[27]

Pada awal 2020, Ditjen Badilag kembali meluncurkan inovasi pelayanan publik, yaitu Aplikasi Gugatan Mandiri dan Aplikasi Validasi Akta Cerai. Aplikasi Gugatan Mandiri memungkinkan para pihak yang ingin mendaftarkan gugatan atau permohonannya di pengadilan membuat sendiri surat gugatan/permohonannya secara online. Formulir yang disusun secara rinci dan lengkap dalam aplikasi tersebut memungkinkan seseorang untuk membuat surat gugatan hanya dengan menjawab semua pertanyaan yang tertera. Jika sebelumnya pembuatan surat gugatan harus dilakukan oleh seorang pengacara atau petugas pos bantuan hukum.

Aplikasi Validasi Akta Cerai adalah aplikasi yang dapat memastikan keasilian Akta Cerai yang dikeluarkan pengadilan agama. Aplikasi ini dikembangkan untuk merespons banyaknya kasus pemalsuana Akta Cerai yang dilakukan oknum yang tidak bertanggung jawab untuk menikah lagi, sementara yang bersangkutan masih terikat dengan pernikahan sebelumnya secara hokum. Pemalsuan ini dilakukan biasanya untuk menghindari kewajiban sebagai pasangan yang sah.

27 *Ibid.*

Pada awal Maret 2020, pandemi Corona Virus Diseas 19 (Covid-19) mulai merebak di Indonesia; beberapa daerah menjadi pusat episentrum penyebarannya, khususnya DKI Jakarta. Pandemi Covid-19 membawa perubahan yang besar bagi masyarakat dalam kehidupan sosial. Standar pencegahan Covid-19 diterapkan di tempat-tempat publik, pemakaian masker, kewajiban menjaga jarak aman, mencuci tangan bahkan kebijakan karantina wilayah diambil pemerintah untuk menahan laju penyebaran Covid-19 yang semakin hari-semakin menghawatirkan.

Sebagaimana instansi pemerintahan lainnya, lembaga peradilan agama juga mengalami dampak yang sangat besar dikarenakan pandemi ini. Pendaftaran perkara harus dibatasi sedemikian rupa untuk mencegah kerumunan manusia di pengadilan, mekanisme persidangan menyesuaikan dengan standar protokol pencegahan Covid-19, dan jadwal persidanganpun semakin diperketat.

Pengadilan Agama merupakan lembaga peradilan yang memberikan keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat yang hak-haknya dilanggar dalam bidang hukum sesuai kewenangannya. Pengadilan tidak punya opsi untuk tutup di tengah pandemi seperti ini, karena pelanggaran hukum, khususnya dalah hukum keluarga terus menerus terjadi, namun disisi lain, pengadilan juga harus memastikan bahwa para hakim dan aparatur pengadilan dan masyarakat berperkara yang datang ke pengadilan aman dari penyebaran Covid-19. Dalam kondisi yang demikian, Ditjen Badilag mengembangkan beberapa aplikasi yang dapat mendukung organisasi peradilan agar tetap berjalan sebagaimana mestinya.

Pada 28 Juli 2020, Ketua Mahkamah Agung RI, H.M. Syarifuddin, meresmikan empat inovasi yang dikembangkan Ditjen Badilag di masa pandemi Covid-19, yaitu PTSP Online,

Badilag Call Center, Bank Data dan Aplikasi Vision.[28] PTSP online dibangun untuk meningkatkan pelayanan kepada pengadilan agama dan masyarakat pencari keadilan. Sejak diuji coba pada 13 April 2020 sampai 24 Juli 2020, PTSP online telah dikunjungi 3.186 pengunjung. PTSP online ini juga bisa diakses melalui laman Ditjen Badilag. PTSP Online bisa digunakan oleh pihak internal pengadilan dan pihak eksternal. Layanan internal terdiri dari layanan kesekretariatan, layanan tenaga teknis dan administrasi peradilan bagi seluruh pengadilan agama dan pengadilan tinggi agama, sedangkan untuk pihak eksternal terdiri dari layanan informasi hukum, layanan konsultasi hukum, dan layanan pengaduan.

Bank Data merupakan kumpulan data yang dikelola oleh Ditjen Badilag dari sistem informasi pengadilan seperti SIPP, E-Court, SIKEP, E-Monev dan Smart. Fungsinya digunakan oleh pimpinan MA untuk mengawasi (*monitoring*) kinerja peradilan agama dan sebagai sumber data bagi instansi lain atau mitra kerja Badilag seperti peneliti, jurnalis, akademisi maupun mahasiswa. Aplikasi Vision adalah aplikasi virtualisasi surat izin *online*. Aplikasi ini diciptakan untuk memberikan layanan perizinan yang menjadi kewenangan Ditjen Badilag. Aplikasi ini menyelesaikan perizinan secara virtual dengan cepat, efektif dan efisien. Selama ini, usul perizinan dari berbagai pengadilan di lingkungan peradilan agama memerlukan penyelesaian selama beberapa hari, namum dengan aplikasi ini dapat diselesaikan dalam tempo satu hari kerja. Semua inovasi ini memangkas proses birokrasi sedemikian rupa dan juga menghemat banyak waktu dalam suatu urusan.

---

28 "Ketua MA Resmikan Ruang PTSP, PTSP Online, Bank Data, Call Center Dan Aplikasi Vision Ditjen Badilag," *https://badilag.mahkamahagung.go.id/seputar-ditjen-badilag/seputar-ditjen-badilag/ketua-ma-resmikan-ruang-ptsp-ptsp-online-bank-data-call-center-dan-aplikasi-vision-ditjen-badilag*, diakses 27/10/ 2020.

Akselerasi Penanganan Perkara di Peradilan Agama

Dalam *Cetak Biru Pambaruan Peradilan 2010-2035*, Mahamah Agung mengidentifikasi permasalahan yang harus mendapat perhatian khusus dalam reformasi sistem peradilan, yaitu: *pertama*, proses berperkara yang lama. Permasalahan ini akan berdampak langsung pada kesulitan memprediksi pengeluaran biaya yang diperlukan di pengadilan. *Kedua*, kurangnya pemahaman pencari keadilan dan pengguna pengadilan mengenai prosedur, dokumen dan persyaratan yang diperlukan sebab sulitnya akses data dan infomasi yang disediakan pengadilan bagi masyarakat. *Ketiga*, minimnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan. Hal ini merupakan akumulasi dari semua permasalahan yang terjadi sehingga membentuk persepsi negatif terhadap pengadilan.[29]

Tugas pokok dan fungsi utama Pengadilan Agama adalah memeriksa, mengadili dan memutus perkara-perkara di tingkat pertama di bidang perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infak dan sedekah serta ekonomi syari'ah sebagaimana diatur dalam Pasal 49 UU Nomor 50/2009. Penanganan perkara sebagai *core business* pengadilan merupakan aspek paling penting dalam pembaruan sistem peradilan. Aspek ini akan sangat menentukan baik-buruknya pelayanan publik bagi masyarakat pencari keadilan.

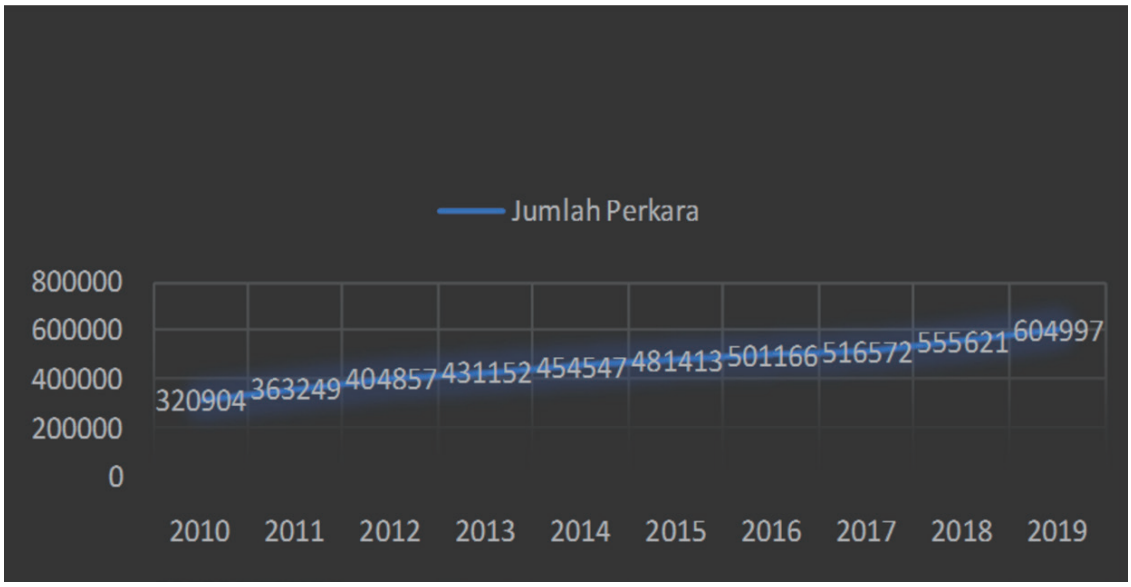
Oleh karena itu, Mahkamah Agung menjadikan proses peradilan dan efektifitas penanganan perkara sebagai indikator utama kinerja pengadilan. Empat indikator kinerja utama Mahkamah Agung meliputi (1). Terwujudnya proses peradilan yang pasti, transparan dan akuntabel; (2). Peningkatan efektivitas pengelolaan penyelesaian perkara; (3). Meningkatnya akses peradilan bagi masyarakat miskin dan terpinggirkan; dan (4). Meningkatnya kepatuhan terhadap putusan pengadilan.[30]

29 Mahkamah Agung RI, *Cetak Biru Pembaruan Peradilan*,.9.

30 Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 192/KMA/SK/XI/2016 tentang Penetapan Reviu Indikator Kinerja Utama Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Tantangan peradilan agama dalam hal ini adalah kenaikan volume perkara yang masuk ke pengadilan setiap tahunnya. Sejak 2010 sampai 2019, atau dalam kurun waktu sepuluh tahun, jumlah perkara yang masuk naik dua kali lipat. Pada 2010, perkara yang masuk ke Pengadilan Agama sebanyak 320.904 dan pada 2019 sebanyak 604.997. Peningkatan jumlah perkara di Pengadilan Agama tidak diimbangi dengan penambahan sumber daya manusia secara proporsional.

Grafik 1.1
Jumlah Perkara Masuk ke Pengadilan Agama
2010-2019



Pada akhir 2018, evaluasi dan monitoring yang dilakukan Ditjen Badilag terhadap kinerja Pengadilan Agama dalam penanganan perkara menemukan bahwa terdapat banyak persoalan dalam proses administrasi penanganan perkara. Tingkat ketaatan terhadap Pola Bindalmin (Pembinaan dan Pengendalian Administrasi Perkara) yang mencakup penyelenggaraan administrasi perkara, keuangan perkara, pelaporan perkara dan kearsipan perkara menurun, sehingga perlu menjadi perhatian serius.[31]

31 Aco Nur, *Inovasi & Akselerasi,* 233.

Beberapa persoalan dalam penangan perkara di pengadilan agama pada saat itu adalah:

1. Penyelesaian Perkara

Banyak perkara diselesaikan melebihi waktu yang ditentukan; waktu penyelesaian perkara tidak menentu; penyelesaian perkara dengan jenis perkara dan bobot kompleksitas yang sama bisa berbeda waktu penyelesaiannya antara satu pengadilan dengan pengadilan lainnya, tanpa ada alasan yang jelas. 62 % dari total perkara yang masuk pada 2018 itu, atau 355.550 perkara, diselesaikan dalam waktu 2-5 bulan, dan bahkan 5% perkara atau 28.327 perkara diselesaikan lebih dari 5 bulan.[32]

Lama waktu penyelesaian perkara untuk mayoritas perkara yang masuk pada waktu itu adalah tidak ideal atau cenderung lamban. Padahal, Surat Edaran Mahkamag Agung Nomor 2/2014 tentang Penyelesaian Perkara di Pengadilan Tingkat Pertama dan Tingkat Banding pada empat Lingkungan Peradilan memberikan waktu 5 bulan untuk penanganan perkara di tingkat pertama.

Jika dilihat dari komposisi jenis perkara yang masuk pada 2018, perkara perceraian mendominasi jumlah perkara yang masuk ke Pengadilan Agama, yaitu 81,94% atau 516.668 perkara. Di urutan kedua adalah perkara Isbat nikah, sebesar 9,83% (62.030), diikuti 2,28% (14.423) perkara dispensasi nikah, dan perkara lainnya yang masing-masing di bawah 1%, yaitu 7.999 perkara untuk penetapan ahli waris, 2.521 perkara untuk harta bersama, 2.285 perkara untuk kewarisan, 319 perkara untuk rkonomi syari'ah, dan 24.223 untuk perkara lain-lain.[33]

2. Minutasi Berkas Perkara

Persoalan penting lain yang terjadi pada waktu itu adalah soal penyelesaian berkas perkara (minutasi). Pemberkasan perkara tidak rapi dan sering tidak lengkap. Kerap ditemukan berkas perkara terpisah-pisah dan bahkan hilang. Waktu minutasi

32 *Ibid.*, 233.
33 Mahkamah Agung RI, *Laporan Tahunan 2018*, 113.

pun melebih waktu yang ditentukan, sehingga menghambat penyelesaian pemberkasan perkara yang dapat berakibat pada penundaan para pihak yang berperkara untuk mendapatkan dokumen hukum yang diperlukan, seperti salinan putusan atau akta cerai.

3. Penyelesaian & Publikasi Putusan

Dari 559.955 perkara yang diselesaikan/diputus pada 2018, hanya sekitar 286.188 perkara atau 51,10% yang putusannya terunduh di Direktori Putusan untuk publikasi. Bahkan, 62% di antara putusan yang ada tersebut diunduh lebih dari 14 hari setelah putusan dibacakan.[34] Dalam pemeriksaan ke satuan kerja pengadilan, putusan sering tidak ditemui dalam pemeriksaan berkas perkara, padahal perkara tersebut sudah diputus dalam waktu yang cukup lama.

Untuk mengatasi tiga permasalahan administrasi perkara tersebut, Dirjen Badilag mengambil kebijakan dengan mengeluarkan beberapa kebijakan. Surat Nomor 2741/DjA/HM.02.3/X/2018, 05 Oktober 2018, perihal Himbauan Untuk Mengevaluasi Penerapan SIPP memerintahkan kepada ketua pengadilan tingkat banding di seluruh Indonesia untuk mengevaluasi penerapan SIPP dalam penanganan perkara setiap minggu terhadap satuan kerja pengadilan tingkat pertama di wilayah hukumnya. Badilag melakukan penilaian berdasarkan data yang ada dalam SIPP dan mengumumkan hasilnya setiap minggu di laman resmi Ditjen Badilag.

Kemudian, ditetapkan juga sistem penilaian penanganan perkara dengan Surat Dirjen Badilag Nomor: 137/ DJA/ HM.02.3/I/2019, 10 Januari 2019, perihal Penilaian Penyelesaian Perkara Berdasarkan SIPP. Kriteria penilaiaan dalam surat tersebut meliputi tiga hal sebagaimana didiskusikan di atas: Penyelesaian Perkara (putus), Minutasi Perkara, dan Publikasi Putusan. Surat ini juga memerintahkan Pengadilan Agama untuk

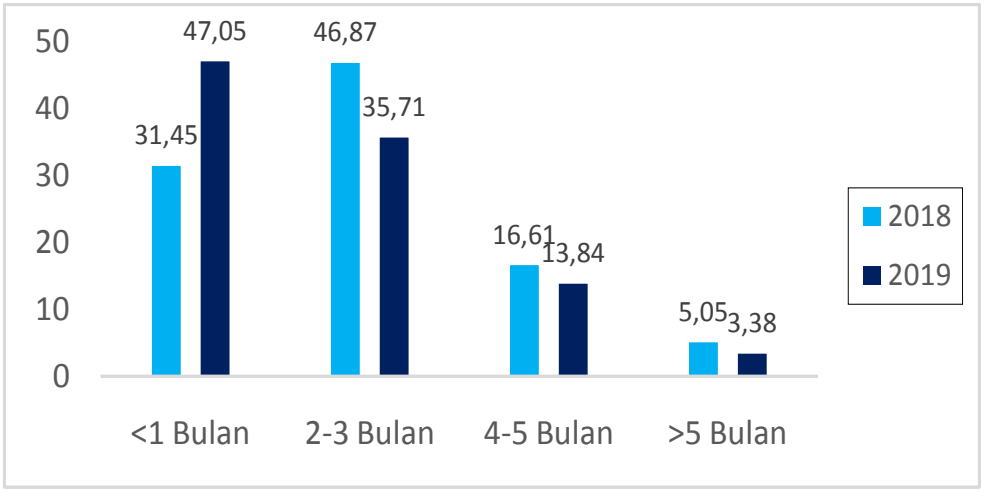
34 Aco Nur, *Inovasi & Akselerasi,* 234.

mempublikasikan semua putusan yang belum diunduh dalam Direktori Putusan melalui SIPP perkara-perkara pada 2016, 2017 dan 2018.

Kebijakan Dirjen Badilag tersebut berdampak besar bagi akselerasi penyelesaian perkara di Pengadilan Agama pada 2019. Berdasarkan data dari Sistem Informasi Penelusuran Perkara pada akhir 2019, mayoritas perkara atau 47% selesai dalam waktu kurang dari 1 bulan, 36% dalam waktu 2-3 bulan. Kebijakan ini juga berhasil menekan jumlah perkara yang diselesaikan lebih dari 5 bulan, yaitu dari 3% dari 5 % di 2018.[35]

Grafik 1.2

Perbandingan Waktu Penyelesaian Perkara di Pengadilan Agama 2018 dan 2019



Dalam minutasi berkas perkara, pada 2019 99% perkara sudah diminutasi pada hari yang sama ketika putusan dibacakan. Minutasi tepat waktu dapat menjamin akuntabilitas proses persidangan dan sekaligus menghilangkan penumpukan perkara.

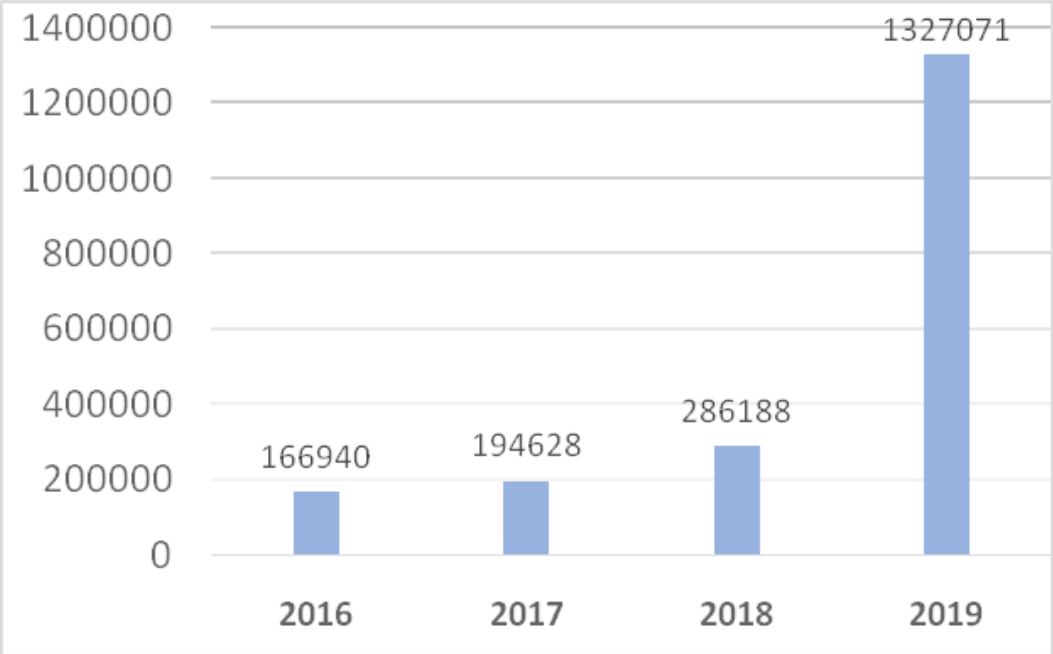
Untuk publikasi putusan, pada 2019 jumlah putusan yang dipublikasi dalam Direktori Putusan melalui SIPP mencapai 94,43%, atau 591.804 perkara dari 624.039 perkara yang putus. Angka ini menjadikan Pengadilan Agama sebagai pengadilan

35 *Ibid.*, 245.

yang memiliki tingkat publikasi putusan tertinggi dibandingkan peradilan lain.[36]

Grafik 1.3

Perbandingan Jumlah Publikasi Putusan di Pengadilan Agama, 2016, 2017, 2018 & 2019



Selain mempercepat proses berperkara konvensional, penggunaan sistem e-Court di Pengadilan Agama juga dilakukan secara masif. Melalui sistem ini, waktu proses berperkara dapat dipangkas sampai 40% lebih cepat dan menghemat biaya perkara sebesar 50%-100% dari proses beracara konvensional.

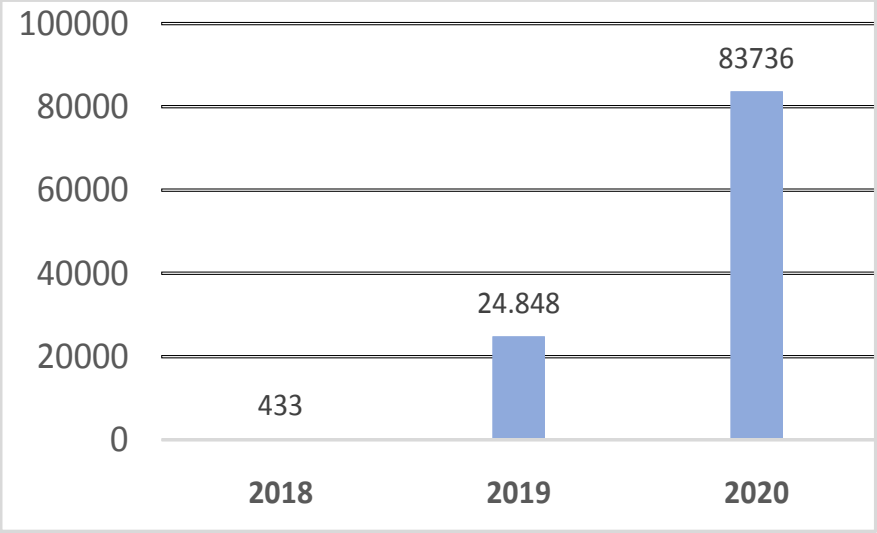
Di Pengadilan Agama, penggunaan sistem e-Court mengalami perkembangan yang sangat pesat. Pada 2018, perkara yang masuk melalui sistem e-Court tercatat sebanyak 433 perkara atau sebesar 0,8% dari total perkara. Jumlah ini meningkat pada 2019, yaitu 24.848 perkara atau sebesar 4,11% dari total perkara, dan hingga 21 Oktober 2020 tercatat sebanyak 83.736 perkara menggunakan e-Court, atau sebesar 16,46% dari 508.724 perkara yang masuk.[37]

---

36 *Ibid.*, 245.

37 Data diambil dari Sistem Informasi Penelusuran Perkara Mahkamah Agung, 21/10/2020.

Grafik 1.4
Perbandingan Jumlah Perkara Masuk melalui Sistem e-Court di Pengadilan Agama, 2018, 2019 & 2020



Perkembangan yang sangat cepat ini juga terjadi di lingkungan peradilan lainnya, baik itu Pengadilan Umum maupun Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal ini menandakan antusiasme para pencari keadilan untuk menggunakan sistem e-Court dalam beracara di pengadilan. Selain itu, dorongan dari kebijakan yang dikeluarkan Mahkamah Agung bagi berperkara melalui e-Court juga menjadi faktor yang mempercepat perkembangan sistem peradilan elektronik ini.

Di lingkungan Pengadilan Agama, misalnya, Dirjen Badilag mengeluarkan surat Nomor 2046/DJA/HM 02.3/V/2019, 24 Mei 2019, perihal Himbauan Peningkatan Kinerja Administrasi Pengadilan Secara Elektronik (e-Court). Berdasarkan hasil monitoring penerapan PERMA Nomor 3/2018 tentang Administrasi Perkara di Pengadilan Secara Elektronik, surat tersebut menginstruksikan kepada Pengadilan Agama di seluruh Indonesia agar lebih aktif mendorong masyarakat (dalam hal ini pengacara) agar mendaftarkan perkaranya melalui e-Court. Kemudian, pada 9 Januari 2020, Dirjen Badilag mengeluarkan

surat lagi dengan Nomor 069/ DJA/HK.02/I/2020, mewajibkan advokat untuk menggunakan e-Court jika berperkara di Pengadilan Agama.

Antusiasme masyarakat untuk menggunakan sistem berperkara di pengadilan secara daring dan upaya sosialisasi dan kesungguhan satuan kerja pengadilan di setiap daerah menjadikan salah satu program pembaruan Mahkamah Agung ini bisa berjalan dengan baik.

Akses terhadap Keadilan (*Access to Justice*)

Perubahan UU Paket Peradilan pada 2009 membawa perubahan yang mendasar dalam paradigma pelayanan publik di pengadilan.[38] Layanan bagi masyarakat rentan menjadi salah satu perhatian utama.

Menurut UU Nomor 39/1999 tentang HAM, Pasal 5 ayat (3), setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya. Dalam penjelasan pasal tersebut, "kelompok masyarakat yang rentan" yang dimaksud antara lain adalah orang lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil, dan penyandang cacat. Menurut Rencana Aksi Nasional (RAN) HAM Indonesia 2015-2019, ruang lingkup kelompok rentan meliputi: penyandang disabilitas, kelompok lanjut usia, fakir miskin, perempuan, anak, pengungsi, masyarakat adat, dan pekerja migran.[39] Selama sepuluh tahun terakhir, Mahkamah Agung banyak mengeluarkan kebijakan dan program afirmatif

38 Yang dimaksud dengan UU Paket Peradilan adalah UU Nomor 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, UU Nomor 49/2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 2 /1986 tentang Peradilan Umum, UU Nomor 50/2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 7/1989 Tentang Peradilan Agama, dan UU Nomor 51/2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 5/1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

39 Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Laporan Akhir Kelompok Kerja Analisis Dan Evaluasi Hukum Dalam Rangka Melindungi Kelompok Rentan Fokus Kesejahteraan Anak*, 2016, 6.

bagi masyarakat rentan dalam menghadapi perkara di pengadilan.[40] Beberapa program tersebut masih berjalan sampai saat ini, dan bahkan semakin berkembang.

Bagian ini akan mengulas sejumlah layanan bagi masyarakat rentan di Pengadilan Agama, antara lain Pembebasan Biaya Perkara bagi masyarakat miskin, Pos Bantuan Hukum bagi perempuan dan anak, Sidang di Luar Gedung Pengadilan (Sidang Keliling) bagi masyarakat yang tinggal di daerah terpencil, Sidang Penetapan Nikah di Luar Negeri bagi pekerja migran/ Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri, dan Layanan Inklusif bagi penyandang disabilitas.

Pembebasan Biaya Perkara (Prodeo)

Sebagai tindak lanjut dari amanat reformasi, UU Nomor 48/2009, Pasal 56 dan 57, UU Nomor 49/2009, Pasal 68 B dan 69 C, UU Nomor 50/2009, Pasal 60 B dan 60 C serta UU Nomor 51/2009, Pasal 144 C dan 144 D, mengatur bahwa setiap orang yang tersangkut perkara berhak memperoleh bantuan hukum, dan negara menanggung biaya perkara bagi para pencari keadilan yang tidak mampu. Selain itu, UU ini juga mengamanatkan pembentukan Pos Bantuan Hukum pada setiap Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama dan Pengadilan Tata Usaha Negara bagi pencari keadilan yang tidak mampu.

Mahkamah Agung kemudian mengeluarkan Surat Edaran Nomor 10/2010 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Hukum. SEMA 10/2010 tersebut berisi pedoman pemberian hukum di pengadilan yang terdiri dari dua lampiran, lampiran A untuk

40 *Affirmative Action* (Tindakan Afirmatif) merupakan cara yang banyak dipilih oleh negara sebagai jawaban terhadap kondisi sosial yang diskriminatif, adanya ketidaksetaraan dan marginalisasi di segala bidang kehidupan akibat struktrur patriarki di level publik dan privat. Tindakan ini merupakan diskriminasi positif (*positive discrimination*) yang dilakukan untuk mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan. Lihat Hendri Sayuti, "Hakikat Affirmative Action dalam Hukum Indonesia (Ikhtiar Pemberdayaan Yang Terpinggirkan)," *Jurnal Menara*, vol. 12, no. 1, (Januari - Juni 2013): 41.

Peradilan Umum dan lampiran B untuk Peradilan Agama, sedangkan Peradilan Tata Usaha Negara menyesuaikan dengan lampiran A.

Di Pengadilan Agama, skema bantuan hukum dalam SEMA 10/2010 ini merujuk pada penelitian yang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung RI, bekerjasama dengan Family Court of Australia dan Indonesia Legal Development Facilities (IALDF).[41] Menurut temuan penelitian 2007 tersebut,[42] masyarakat miskin menghadapi hambatan utama dalam masalah keuangan untuk mengakses pengadilan agama yang berkaitan dengan biaya perkara dan ongkos transportasi untuk datang ke pengadilan. Temuan ini kemudian direspons oleh Mahkamah Agung dengan membuat kebijakan terkait sidang keliling dan pembebasan biaya perkara dengan proses prodeo.

Bantuan hukum bertujuan untuk membantu masyarakat pencari keadilan yang tidak mampu secara ekonomis dalam menjalankan proses hukum di pengadilan, meningkatkan akses terhadap keadilan, meningkatkan kesadaran dan pengetahuan masyarakat tentang hukum dan memberikan pelayanan prima kepada masyarakat pencari keadilan. SEMA 10/2010 ini mengatur tentang bantuan hukum dalam perkara perdata yang meliputi tiga bentuk layanan: (1). Pelayanan Perkara Prodeo, (2). Sidang Keliling; dan (3). Pos Bantuan Hukum di pengadilan. Semua bentuk layanan tersebut diberikan secara cuma-cuma bagi masyarakat yang tidak mampu.

Pada 2014, Mahkamah Agung mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1/2014 tentang Pemberian Layanan Hukum bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan. Keluarnya

41 Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung RI, *Peran Peradilan Agama Dalam Pengembangan Access to Justice di Indonesia*, 2012, 23.

42 Cate Sumner, *Memberi Keadilan Bagi Para Pencari Keadilan: Sebuah Laporan Tentang Pengadilan Agama Indonesia: Penelitian Tahun 2007 Tentang Akses dan Kesetaraan*. Kerjasama Mahkamah Agung dan AusAID, 2008, 7.

PERMA 1/2014 menggambarkan komitmen untuk memperkuat program layanan hukum bagi masyarakat tidak mampu, sekaligus juga merespons keluarnya UU Nomor 16/2011 tentang Bantuan Hukum. Dengan penerbitan PERMA 1/2014, SEMA 10/2010 dinyatakan tidak berlaku.

Ruang lingkup PERMA 1/2014 tidak berbeda jauh dengan SEMA 10/2010, kecuali beberapa pergantian istilah yang digunakan. Layanan Hukum bagi masyarakat tidak mampu terdiri dari: (1) Layanan Pembebasan Biaya Perkara; (2). Penyelenggaraan Sidang di Luar Gedung Pengadilan;[43] dan (3). Penyediaan Posbakum Pengadilan.[44] Layanan Pembebasan Biaya Perkara adalah layanan bagi masyarakat pencari keadilan di mana negara menanggung biaya proses berperkara di pengadilan sehingga setiap orang atau sekelompok orang yang tidak mampu secara ekonomi dapat berperkara secara cuma-cuma.[45]

PERMA 1/2014 menetapkan bahwa setiap orang atau sekelompok orang yang tidak mampu secara ekonomi dapat mengajukan permohonan pembebasan biaya perkara dengan menunjukkan bukti ketidakmampuan secara ekonomi. Bukti-bukti itu meliputi Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) yang dikeluarkan oleh Kepala Desa/Lurah/Kepala wilayah setempat atau Surat Keterangan Tunjangan Sosial lainnya seperti Kartu Keluarga Miskin (KKM), Kartu Jaminan kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Kartu Beras Miskin (Raskin), Kartu Program Keluarga Harapan (PKH), Kartu Bantuan Langsung Tunai (BLT), Kartu Perlindungan Sosial (KPS), atau dokumen lainnya yang

43 Dalam SEMA 10/2010 digunakan istilah Sidang Keliling, yaitu sidang yang dilaksanakan secara tetap (berkala) atau sewaktu-waktu oleh pengadilan di suatu tempat yang ada di dalam wilayah hukumnya tetapi di luar tempat kedudukan pengadilan.

44 Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1/2014 tentang Pemberian Layanan Hukum bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan, Pasal 4.

45 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1/2014 tentang Pemberian Layanan Hukum bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan, Pasal 1 (4).

berkaitan dengan daftar penduduk miskin dalam basis data terpadu pemerintah atau yang dikeluarkan oleh instansi lain yang berwenang untuk memberikan keterangan tidak mampu.

Kehadiran Aplikasi Basis Data Kemiskinan yang ada di setiap kantor Pengadilan Agama saat ini memungkinkan para pihak datang hanya dengan membawa Kartu Identitas Penduduk (KTP) saja. Petugas akan memeriksa Nomor Induk Kependudukan yang bersangkutan untuk mengetahui apakah termasuk dalam masyarakat tidak mampu atau tidak. Terobosan ini sangat membantu masyarakat sehingga mereka tidak perlu lagi mengurus Surat Keterangan Tidak Mampu di kelurahan, yang sering kali membutuhkan waktu, tenaga dan biaya tambahan lagi.

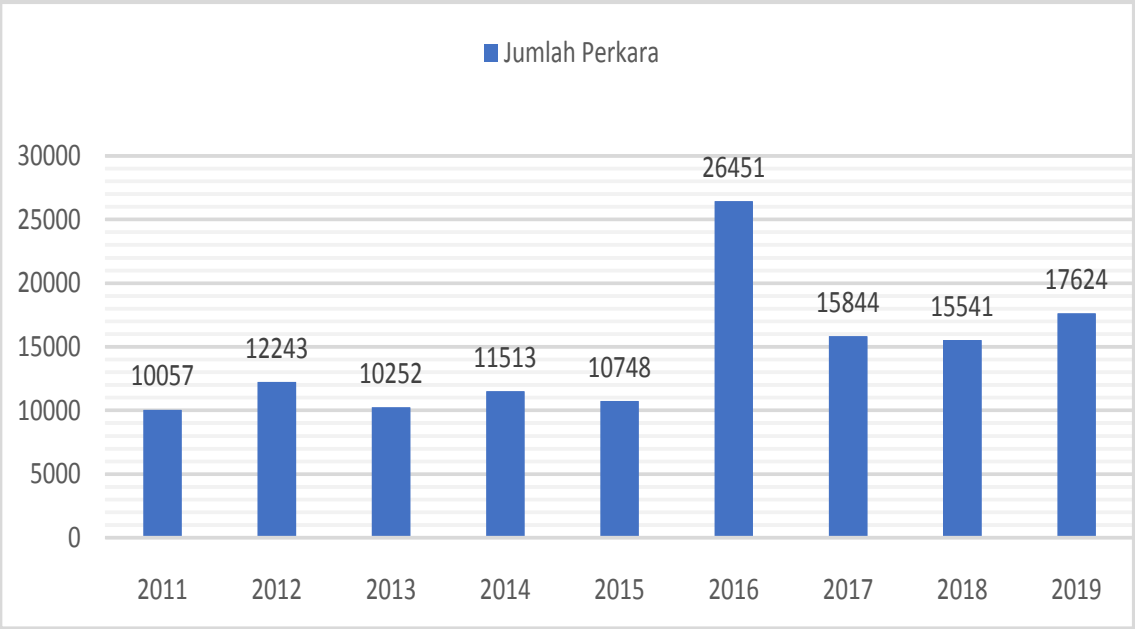
Dalam perkara perdata agama, Penggugat/Pemohon mengajukan permohonan Pembebasan Biaya Perkara diajukan kepada Ketua Pengadilan melalui Kepaniteraan dengan melampirkan bukti tertulis berupa dokumen yang menerangkan status tidak mampu yang bersangkutan. Panitera kemudian memeriksa kelayakan dan ketersediaan anggaran. Ketua Pengadilan berwenang untuk melakukan pemeriksaan berkas berdasarkan pertimbangan Panitera/Sekretaris dan mengeluarkan Surat Penetapan Layanan Pembebasan Biaya Perkara apabila permohonan dikabulkan. Jika permohonan ditolak, proses berperkara dilaksanakan sebagaimana perkara biasa. Komponen biaya yang ditanggung negara dalam proses acara prodeo meliputi biaya meterai, pemanggilan para pihak, pemberitahuan isi putusan, sita jaminan, pemeriksaan setempat, saksi/ahli, eksekusi, alat tulis kantor dan penggandaan berkas.

Sejak 2011, laporan mengenai program bantuan hukum masuk dalam setiap laporan tahunan Mahkamah Agung. Jumlah perkara prodeo di Pengadilan Agama mengalami pasang surut dalam kurun waktu sembilan tahun terakhir. Meskipun demikian, program ini tetap diyakini sangat membantu masyarakat tidak

mampu yang sedang berperkara di pengadilan, sehingga grafiknya tetap mengalami peningkatan. Pada 2011, jumlah perkara prodeo sebesar 10.057 perkara, dan pada 2019 sebesar 17.624 perkara.

Pada 2016, jumlah perkara prodeo mengalami grafik tertinggi, yaitu 26.451 perkara. Dalam pelaksanaannya, dinamika naik-turunnya program ini sangat bergantung pada penganggaran yang disediakan oleh negara.

Grafik 1.5
Perbandingan Jumlah Perkara Prodeo di Pengadilan Agama 2011-2019[46]



Sidang di Luar Gedung Pengadilan

Sidang di Luar Gedung Pengadilan adalah sidang yang dilaksanakan secara tetap, berkala atau sewaktu-waktu oleh Pengadilan di suatu tempat yang ada di dalam wilayah hukumnya tetapi di luar tempat kedudukan gedung Pengadilan dalam

46 Mahkamah Agung RI, *Laporan Tahunan 2011*, *Laporan Tahunan 2012*, *Laporan Tahunan 2013*, *Laporan Tahunan 2014*, *Laporan Tahunan 2015*, *Laporan Tahunan 2016*, *Laporan Tahunan 2017*, *Laporan Tahunan 2018*, *Laporan Tahunan 2019*.

bentuk Sidang Keliling atau Sidang di Tempat Sidang Tetap.[47] Pengadilan dapat melaksanakan layanan sidang di luar gedung pengadilan untuk mempermudah setiap warga negara yang tidak mampu atau sulit menjangkau lokasi kantor Pengadilan karena hambatan biaya atau hambatan fisik atau hambatan geografis. Selain itu juga, bantuan ini dilaksanakan berdasarkan pada karakteristik jumlah perkara dan keterjangkauan wilayah.

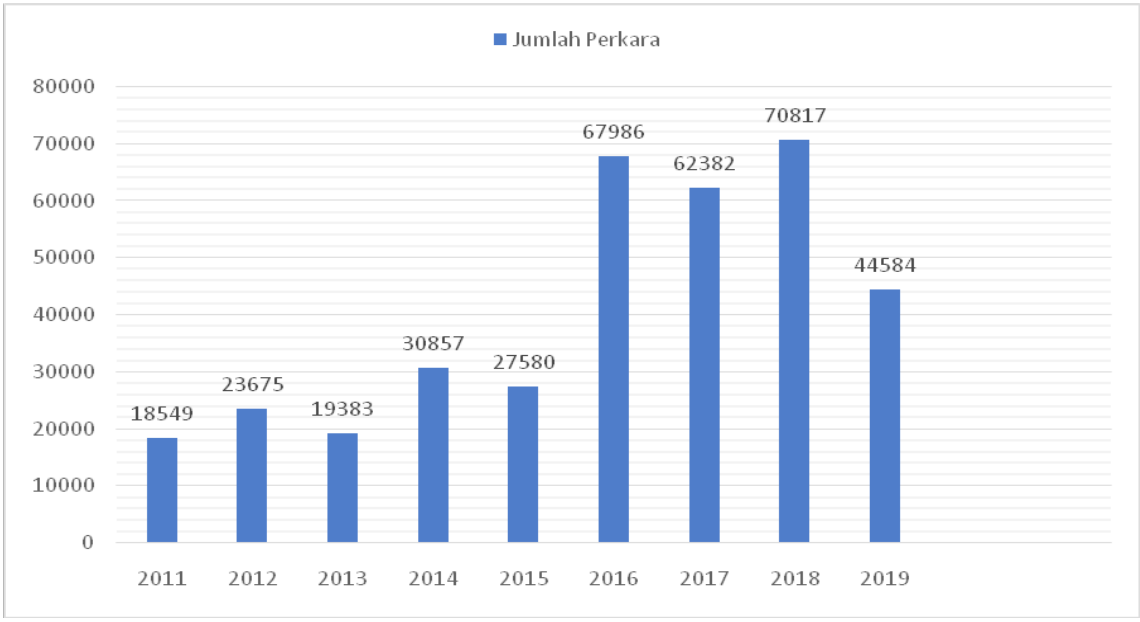
Lokasi penyelenggaraan Sidang di Luar Gedung Pengadilan ditetapkan melalui koordinasi antara Pengadilan dengan Pemerintah Daerah atau instansi lain. Dalam pelaksanaannya, Pengadilan secara terpadu melakukan koordinasi dengan Pemerintah Daerah atau Kementerian/Lembaga lain yang berwenang untuk keperluan penerbitan dokumen-dokumen sebagai akibat dari putusan Pengadilan. Pengadilan dapat menyelenggarakan Sidang di Luar Gedung Pengadilan, khususnya untuk perkara-perkara yang pembuktiannya mudah atau bersifat sederhana. Sidang ini dapat dilaksanakan dalam bentuk Sidang di Tempat Sidang Tetap atau Sidang Keliling atau pada Kantor Pemerintah setempat seperti Kantor Kecamatan, Kantor KUA Kecamatan, Kantor Desa, atau gedung lainnya. Sidang di Luar Gedung Pengadilan juga bisa dilaksanakan secara terpadu bersama dengan instansi pemerintah yang lain.

Komponen biaya Sidang di Luar Gedung Pengadilan dibebankan kepada Anggaran Satuan Pengadilan dan terdiri dari biaya tempat persidangan jika diperlukan; biaya perlengkapan sidang jika diperlukan; dan biaya perjalanan dinas hakim, panitera dan petugas lainnya.

47 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1/2014 tentang Pemberian Layanan Hukum bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan, Pasal 1 (5).

Grafik 1.6

Perbandingan Jumlah Perkara Sidang di Luar Gedung Pengadilan di Pengadilan Agama, 2011-2019[48]



Pada 6 Agustus 2015, Ketua Mahkamah Agung RI menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1/2015 Tentang Pelayanan Terpadu Sidang Keliling Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah Dalam Rangka Penerbitan Akta Perkawinan, Buku Nikah dan Akta Kelahiran. PERMA Nomor 1/2015 ini juga sekaligus mencabut Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 3/2014 Tentang Tata Cara Pelayanan Dan Pemeriksaan Perkara Voluntair Isbat Nikah Dalam Pelayanan Terpadu. Pelayanan terpadu ini diperuntukkan bagi masyarakat yang mempunyai permasalahan identitas hukum, khususnya dalam membantu kelompok masyarakat miskin yang menghadapi hambatan biaya, jarak dan waktu dalam memperoleh keadilan berupa identitas hukum seperti pengesahan nikah, buku nikah dan akta kelahiran. Dokumen perkawinan seperti Buku Nikah sangatlah

48 Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Laporan Tahunan 2011, Laporan Tahunan 2012, Laporan Tahunan 2013, Laporan Tahunan 2014, Laporan Tahunan 2015, Laporan Tahunan 2016, Laporan Tahunan 2017 Laporan Tahunan 2018, Laporan Tahunan 2019.*

penting bagi masyarakat, karena merupakan dokumen kunci untuk mendapatkan dokumen penting lainnya seperti Kartu Keluarga, Akta Kelahiran, dll. Dokumen-dokumen tersebut merupakan akses bagi masyarakat untuk bisa mendapatkan layanan sosial lainnya seperti layanan kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan.

PERMA 1/2015 ini secara lebih mengatur tentang bagaimana prosedur dan mekanisme pelaksanaan pelayanan terpadu dilakukan oleh Pengadilan Negeri atau Pengadilan Agama/ Mahkamah Syar'iyah, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, dan Kementerian Agama.

Sidang Pengesahan Nikah di Luar Negeri

Dalam Rapat Kerja Nasional Mahkamah Agung RI, 13 Oktober 2010, di Balikpapan, muncul rekomendasi dari Komisi II Urusan Lingkungan Peradilan Agama mengenai permasalahan hukum perkawinan Warga Negara Indonesia (WNI) yang ada di luar negeri, khususnya yang berstatus sebagai tenaga Kerja Indonesia (TKI). Rekomendasi ini menyatakan: "Untuk membantu tenaga kerja wanita/ tenaga kerja Indonesia yang menghadapai masalah hukum di luar negeri khususnya yang menyangkut masalah bidang perkawinan, perlu terobosan mengenai kemungkinan untuk melaksanakan pemeriksaan/persidangan perkara isbat nikah di Kedutaan Besar Indonesia termasuk pembiayaannya"[49]

Berdasarkan rekomendasi tersebut, Ketua Pengadilan Agama Jakarta Pusat mengirimkan surat kepada Ketua Mahkamah Agung RI dengan Nomor: W9-A1/1361/HK.05/V/2011, 19 Mei 2011, perihal Permohonan Ijin Melaksanakan Sidang Pengesahan Perkawinan (Istsbat Nikah) di Kantor Perwakilan Republik Indonesia. Ketua Mahkamah Agung kemudian mengeluarkan SK Nomor 084/KMA/SK/V/2011 tentang Izin Sidang Pengesahan Perkawinan (Isbat Nikah) di Kantor Perwakilan Republik

49 Rumusan Hasil Komisi II Urusan Lingkungan Peradilan Agama, Angka 11.

Indonesia. Dengan surat tersebut, Ketua Mahkamah Agung memberi izin kepada Pengadilan Agama Jakarta Pusat untuk melaksanakan sidang pengesahan perkawinan (isbat nikah) di kantor Perwakilan Republik Indonesia bagi Warga Negara Indonesia yang berdomisili di Luar Negeri dengan penekanan sidang isbat nikah tersebut dilaksanakan sesuai ketentuan hukum acara yang berlaku.

Beberapa permasalahan hukum yang dialami WNI dan atau TKI di luar negeri pada waktu itu antara lain: *pertama*, WNI dan atau TKI yang berada di luar negeri ternyata mengalami kesulitan untuk mencatatkan perkawinan yang dilangsungkan menurut hukum Islam, karena yang bersangkutan berada dalam situasi dan kondisi tertentu, sehingga hanya dapat melangsungkan perkawinan di hadapan imam di tempat kerjanya. *Kedua*, akibat dari adanya kesulitan tersebut, sejumlah besar perkawinan WNI/TKI di luar negeri terjadi di bawah tangan atau kawin siri dan, oleh karena itu, tidak memiliki akta nikah atau buku kutipan akta nikah. Akibatnya, status perkawinan beserta anak keturunan dan keluarga mereka tidak mendapatkan perlindungan hukum yang sewajarnya, baik di Indonesia maupun di negara tempat kerjanya.

Ketiga, akta nikah atau buku kutipan akta nikah bagi WNI/TKI di luar negeri merupakan syarat utama dan bukti penting untuk mendapat kelengkapan dokumen keimigrasian, sehingga keluarga WNI/TKI tersebut terhormat dan dihormati sebagai bangsa Indonesia serta memperoleh hak-hak asasinya di manapun mereka berdomisili.

Keempat, akta nikah atau buku kutipan akta nikah, sebagai satu-satunya bukti sahnya perkawinan bagi WNI/TKI di luar negeri yang tidak dicatatkan di perwakilan RI, hanya dapat diterbitkan setelah yang bersangkutan memperoleh penetapan

pengesahan pernikahannya (isbat nikah) dari Pengadilan Agama Jakakarta Pusat yang mempunyai wewenang untuk itu.[50]

Sidang isbat nikah di luar negeri pertama kali dilakukan di Kinabalu, Malaysia pada 2011. Pada saat itu, terdapat 367 permohonan penetapan nikah yang diajukan oleh WNI atau TKI yang bermukim di sana. Sidang Isbat dilakukan di Konsulat Jenderal Republik Indonesia di Kinabalu. Selain Kinabalu, beberapa daerah di Malaysia memiliki jumlah WNI atau TKI yang cukup besar; sidang isbat nikah juga pernah dilakukan di Tawau, Kuching dan Johor. Pada 2013 dan 2016, sidang isbat nikah juga pernah dilakukan di Jeddah Saudi Arabia. Sampai saat ini, program ini masih berjalan dengan baik.

50 Surat Keputusan Nomor 084/KMA/SK/V/2011 tentang Ijin Sidang Pengesahan Perkawinan (Isbat Nikah) di Kantor Perwakilan Republik Indonesia. Lihat juga, "Hakim Agama Layani Sidang Itsbat di Luar Negeri,"https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4e79ba236de67/hakim-agama-layani-sidang-itsbat-di-luar-negeri/, diakses 27/10/2020.

Tabel 1.1.

Perbandingan Jumlah Perkara Isbat Nikah di Luar Negeri oleh Pengadilan Agama, 2011-2019[51]

Tahun	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tempat	Kinabalu (Malaysia)	Tawau (Malaysia) Kinabalu (Malaysia)	Kuching (Malaysia) Jeddah (Arab Saudi) Tawau (Malaysia)	Tawau (Malaysia)	Tawau (Malaysia)	Kuching (Malaysia) Jeddah (Arab Saudi) Kinabalu (Malaysia) Tawau (Malaysia)	Tawau (Malaysia) Kuching (Malaysia)	Kinabalu (Malaysia)	Tawau (Malaysia) Johor (Malaysia) Kinabalu (Malaysia)
Jumlah Perkara	**367**	**786**	**1.079**	**322**	**292**	**1.091**	**1.101**	**520**	**599**

Pos Bantuan Hukum (Posbakum) Pengadilan

Posbakum Pengadilan adalah layanan yang dibentuk oleh dan ada pada setiap pengadilan tingkat pertama untuk memberikan layanan hukum berupa informasi,konsultasi, dan advis hukum, serta pembuatan dokumen hukum yang dibutuhkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Kekuasaan Kehakiman, Peradilan Umum, Peradilan Agama, dan Peradilan Tata Usaha Negara.[52]

Setiap orang atau sekelompok orang yang tidak mampu secara ekonomi dan/atau tidak memiliki akses pada informasi dan konsultasi hukum yang memerlukan layanan berupa pemberian informasi, konsultasi, advis hukum, atau bantuan pembuatan dokumen hukum yang dibutuhkan, dapat menerima layanan pada Posbakum Pengadilan. Berbeda dengan Pembebasan Biaya Perkara yang hanya dikhususkan bagi mereka yang tidak mampu secara ekonomi, Posbakum Pengadilan juga bisa digunakan bagi mereka yang tidak mengerti atau kurang mengerti tentang masalah hukum yang mereka hadapi. Oleh karenanya, jika para pihak tidak mempunyai dokumen atau tidak termasuk dalam kategori tidak mampu, ia dapat membuat surat pernyataan tidak mampu membayar jasa advokat yang dibuat dan ditandatangani oleh Pemohon layanan dan disetujui oleh Petugas Posbakum Pengadilan.

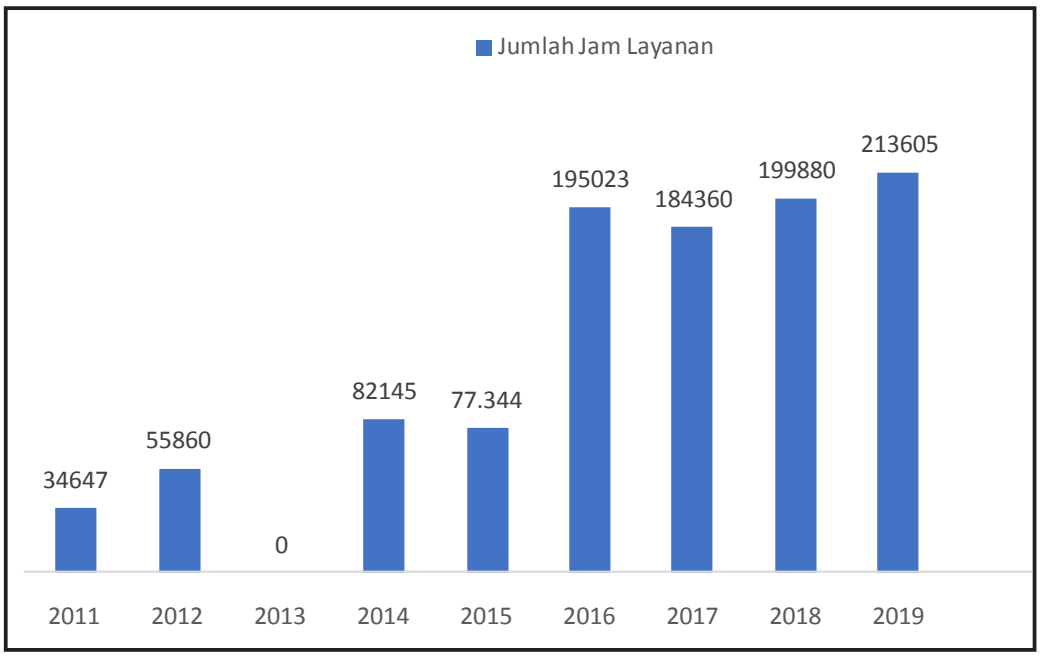
Posbakum Pengadilan beroperasi sesuai dengan ketentuan Pengadilan pada hari dan jam kerja. Posbakum Pengadilan memberikan layanan berupa pemberian informasi, konsultasi, atau advis hukum, bantuan pembuatan dokumen hukum yang dibutuhkan dan penyediaan informasi daftar Organisasi Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud dalam UU No 16/2011 Tentang Bantuan Hukum atau organisasi bantuan hukum atau advokat lain yang dapat memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma.

---

52 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1/2014 tentang Pemberian Layanan Hukum bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan, Pasal 1 (6).

Grafik 1.7

Perbandingan Jumlah Jam Layanan Posbakum di Pengadilan Agama 2011-2019[53]



Pengadilan Inklusif (Ramah Disabilitas)

Indonesia telah meratifikasi *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD) atau Konvensi tentang Hak-hak Difabel/Penyandang Disabilitas pada 2011. Pada 2016, terbitlah UU Nomor 8/2016 tentang Penyandang Disabilitas. Penyandang Disabilitas adalah setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak.[54]

---

53 Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Laporan Tahunan 2011, Laporan Tahunan 2012, Laporan Tahunan 2013, Laporan Tahunan 2014, Laporan Tahunan 2015, Laporan Tahunan 2016, Laporan Tahunan 2017 Laporan Tahunan 2018, Laporan Tahunan 2019*. Pada 2013, tidak ada layanan Posbakum di pengadilan akibat diterbitkannya UU Nomor 16/2011 tentang Bantuan Hukum, yang memberikan kewenangan anggaran Posbakum Pengadilan kepada Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Pada saat itu terjadi tarik ulur antara Depkumham dan Mahkamah Agung mengenai hal ini.

54 UU Nomor 8/2016 tentang Penyandang Disabilitas, Pasal 1.

Undang-Undang Nomor 8/2016 ini sangat menekankan perlindungan hukum bagi penyandang disabilitas. Penyandang disabilitas mempunyai hak keadilan dan perlindungan hukum untuk (a). diperlakukan yang sama di hadapan hukum; (b). diakui sebagai subjek hukum; (c). memiliki dan mewarisi harta bergerak atau tidak bergerak; (d). mengendalikan masalah keuangan atau menunjuk orang untuk mewakili kepentingannya dalam urusan keuangan; (e). memeroleh akses terhadap pelayanan jasa perbankan dan nonperbankan; (f). memeroleh penyediaan aksesibilitas dalam pelayanan peradilan; (g). dilindungi dari segala tekanan, kekerasan, penganiayaan, diskriminasi, dan/ atau perampasan atau pengambilalihan hak milik; (h). memilih dan menunjuk orang untuk mewakili kepentingannya dalam hal keperdataan di dalam dan di luar pengadilan; dan (i). dilindungi hak kekayaan intelektualnya.[55]

Ditjen Badilag telah menyusun langkah strategis untuk mewujudkan konsep pengadilan inklusif dalam peradilan agama. Pada 2019, program dan anggaran diusulkan ke Bappenas agar menjadi program prioritas nasional. Pada 2020, dilakukan peletakan dasar program seperti Bimbingan Teknis SDM, Penunjukan Pilot Project, Penyusunan Pedoman Standar Pelayanan dan Supervisi. Diharapkan pada 2021 semua Pengadilan Agama telah menerapkan konsep pengadilan inklusif, yaitu pengadilan yang ramah dengan penyandang disabilitas.[56] Saat ini, lima Pengadilan Agama menjadi percontohan bagi layanan disabilitas di lingkungan peradilan agama, yaitu PA Kabupaten Malang, PA Semarang, PA Bandung, PA Makasar, PA Medan.[57]

---

55 UU Nomor 8/2016 tentang Penyandang Disabilitas, Pasal 9.

56 Aco Nur, "Implementasi Layanan Disabilitas di Pengadilan Agama," disampaikan dalam Kunjungan Kerja Ditjen Badilag Mahkamah Agung ke Family Court of Australia, 10 Desember 2019.

57 Berdasarkan surat Sekretaris Mahkamah Agung Nomor 476/SEK/ OT.01.1/3/2020, 12 Maret 2020.

Sinergi PA dan KUA dalam Layanan bagi Kelompok Muslim Rentan

Akar Sejarah yang Sama

Kantor Urusan Agama (KUA) mempunyai akar historis yang kuat dengan Pengadilan Agama (PA). Jika secara legal formal keberadaan KUA diakui oleh negara pascakemerdekaan, kebersamaan para penghulu *landraad* maupun penghulu Pengadilan Agama (*qadi*) dalam menangani persoalan kehidupan umat Islam jauh lebih dulu ada, bahkan sejak agama Islam masuk dan menyebar di Nusantara.[58] Tidak lama setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, Departemen Agama segera dibentuk. Berdasarkan Penetapan Pemerintah Nomor 5/SD, 25 Maret 1946, dan Maklumat Pemerintah Nomor 2, 24 April 1946, tugas pokok Kementerian Agama adalah penampung urusan Mahkamah Islam Tinggi yang sebelumnya menjadi kewenangan Departemen Kehakiman dan menampung tugas dan hak untuk mengangkat Penghulu *Landraad*, Penghulu Anggota Pengadilan Agama, serta Penghulu Masjid dan para pegawainya yang sebelumnya berada di bawah kewenangan dan hak Residen dan Bupati.[59]

Departemen Agama Republik Indonesia didirikan pada 3 Januari 1946, berdasarkan Penetapan Pemerintah No. 1/SD/1946 tentang Pembentukan Kementerian Agama yang ditujukan untuk memperkuat pembangunan nasional sebagai pengamalan sila Ketuhanan Yang Maha Esa. Agama merupakan landasan moral dan etika bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pemahaman dan pengamalan agama secara benar diharapkan dapat mendukung terwujudnya masyarakat Indonesia yang religius, mandiri, berkualitas sehat jasmani dan rohani serta tercukupi kebutuhan material dan spiritualnya.

---

58 Amir Syarifuddin, "Hakim di Mata Hukum dan Ulama di Mata Masyarakat," *Mimbar Hukum*, Ditbinperta, (1999): 66.

59 Departemen Agama RI, *Buku Rencana Induk KUA Dan Pengembangannya*, (Jakara: Ditjen Bimas Islam dan Urusan Haji, 2002), 13.

KUA sebagai kawal depan (*Voorpost*) Kementerian Agama yang berhadapan langsung dengan masyarakat memiliki tugas untuk memberikan layanan dan bimbingan bagi masyarakat Islam di wilayah kerjanya. Jika dilihat dari 9 fungsi KUA sebagaimana diuraikan dalam Peraturan Menteri Agama, KUA mempunyai peranan yang krusial sebagai garda depan dalam membina kehidupan beragama umat Islam. Kesembilan fungsi itu adalah (a). melaksanakan pelayanan, pengawasan, pencatatan dan pelaporan nikah dan rujuk; (b). menyusun statistik layanan dan bimbingan masyarakt Islam; (c). mengelola dokumentasi dan sistem informasi manajemen KUA Kecamatan; (d). melayani bimbingan keluarga sakinah; (e). melayani bimbingan kemasjidan; (f). melayani bimbingan hisab rukyat dan pembinaan syari'ah; (g). melayani bimbingan dan penerangan agama Islam; (h). melayani bimbingan zakat dan wakaf; dan (i). melaksanakan ketatausahaan dan kerumahtanggaan KUA Kecamatan.[60]

Beberapa kewenangan KUA sangat terkait erat dengan tugas pokok dan fungsi Pengadilan Agama, antara lain tentang perkawinan, hisab rukyat, pembinaan syari'ah serta bimbingan zakat dan wakaf. Sama-sama mengurusi umat Islam dan permasalahan keagamaan mereka, bedanya Kantor Urusan Agama menangani persoalan umat Islam dalam keadaan normal, sedangkan Pengadilan Agama menangani persoalan umat Islam ketika terjadi konflik hukum dalam urusan-urusan yang sesuai dengan kewenangannya.

Kerja sama antara dua instansi ini telah berjalan dengan baik di masa lalu. Ilustrasinya dapat dilihat dalam surat resmi yang dikirim oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI) kepada Presiden BJ Habibie yang saat itu ditandatangani oleh KH. Ali Yafie pada 31 Mei 1999 terkait tanggapan MUI atas konsep *Satu Atap*

60 Peraturan Menteri Agama RI Nomor 34/2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan, Pasal 3.

Mahkamah Agung RI. Surat tersebut menggambarkan sinergi yang baik antara Departemen Agama dan Pengadilan Agama. Pengadilan Agama adalah pengadilan khusus yang berjalan sejak zaman Hindia Belanda; kekhususannya terletak pada materi hukum dan proses acaranya berdasarkan hukum Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan Hadis. Selama ini, fungsi peradilan agama telah teruji kemandiriannya. Sementara itu, Departemen Agama merupakan personifikasi ulama di Indonesia yang mengawal pelaksanaan agama baik materi maupun proses acaranya agar tidak menyimpang dari sumber utamanya, serta melakukan pembinaan, pemantauan, dan evaluasi terhadap Hukum Islam di Indonesia.[61]

Setelah Reformasi 1998, sebagai dampak perubahan politik dan krisis ekonomi yang melanda, tuntutan akan perubahan hukum berdampak pada perubahan struktur ketatanegaraan. Lahirnya UU Nomor 35/1999 tentang Perubahan UU Nomor 14/1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman mengharuskan badan-badan peradilan secara organisatoris, administratif dan finansial berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.[62] Penyatuatapan peradilan agama di bawah Mahkamah Agung, yang sebelumnya di bawah Departemen Agama, seakan memutus mata rantai sejarah kebersamaan Pengadilan Agama dan Kantor Urusan Agama.

Meskipun demikian, kerja sama antara dua instansi yang lahir dari akar dan sejarah yang sama ini seharusnya bisa dikuatkan kembali demi pelayanan yang lebih baik terhadap masyarakat.

Membangun Kesadaran HAM

Menurut sensus penduduk terakhir dari Badan Pusat Statistik pada 2010, jumlah penduduk Indonesia yang beragama Islam

61 Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung RI, *Proses Penyatuatapan Peradilan Agama,* 2011, 119.

62 *Ibid.*

sebanyak 207.176.162 orang, atau sekitar 87, 18% dari total 237. 641.326 jumlah penduduk Indonesia. Setelah 10 tahun berselang jumlah tersebut dipastikan mengalami peningkatan pada 2020. Jumlah ini menjadikan Indonesia sebagai negara dengan penduduk muslim terbesar di dunia.[63]

Besarnya jumlah penduduk muslim di Indonesia menjadi tugas berat yang diemban Kantor Urusan Agama dan Pengadilan Agama. Oleh karenanya, sistem birokrasi baik di Pengadilan Agama maupun di Kantor Urusan Agama harus bekerja dengan baik. Baik dan buruknya sistem birokrasi di dua instansi ini akan berdampak luas bagi kehidupan sebagian besar umat Islam di Indonesia.

Birokrasi merupakan elemen penting dalam penegakan HAM. Sejak Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948, mulai terjadi transformasi paradigma pelayanan publik. Kondisi ini mensyaratkan internalisasi HAM dalam penyelenggaraan layanan publik. Demikian pula, aparatur Pengadilan Agama maupun Kantor Urusan Agama harus mempunyai kesadaran untuk mewujudkan birokrasi yang mentaati prinsip-prinsip Tata Pemerintahan Yang Baik atau biasa lebih dikenal dengan *Good Governance*. Aspirasi teruwujudnya *Good Governance* telah menjadi tuntutan umum di masyarakat sejak 1998. Kinerja birokrasi pada saat itu dinilai tidak profesional, tidak efektif, tidak efisien dan koruptif. Struktur organisasi birokrasi tidak rasional, kaya struktur miskin fungsi.[64] *Good Governance* merujuk pada suatu proses birokrasi pemerintahan yang harus memuat nilai-nilai sebagai berikut:

1. Institusi publik yang efisien, terbuka, transparan (tidak korup) dan akuntabel di semua level termasuk prosedur pembuatan keputusan yang jelas;

---

63 "Sensus Penduduk 2010, Badan Pusat Statistik," https://sp2010.bps.go.id/index.php/site/tabel?tid=321&wid=0, diakses 14/1/2021.

64 R Siti Zuhro, "Good Governance Dan Reformasi Birokrasi di Indonesia," *Jurnal Penelitian Politik*, vol. 7, no. 1, (2010): 1.

2. Pengelolaan sumber daya manusia, alam, ekonomi dan finansial yang efektif dan efisien demi terciptanya pembangunan yang adil dan berkesinambungan;
3. Masyarakat demokratis dikelola dengan mempertimbangkan hak asasi manusia dan prinsip prinsip demokrasi;
4. Partisipasi *civil society* dalam proses pembuatan keputusan; dan
5. Penegakan hukum dalam bentuk 'kemampuan menegakkan hak dan kewajiban melalui mekanisme hukum' *('the ability to enforce rights and obligations through legal mechanism*').[65]

Nilai-nilai tersebut, khususnya pada poin 3, relevan dengan tema dalam buku ini. Para birokrat di Pengadilan Agama dan Kantor Urusan Agama dituntut untuk semakin peka dan sadar akan nilai-nilai Hak Asasi Manusia yang menjadi nilai dasar dalam negara yang demokratis.

Menumbuhkan pemahaman yang benar terhadap HAM bagi para birokrat bukanlah perkara mudah. Dalam sebuah penelitian oleh Lembaga Studi Advokasi Masyarakat tentang Birokrasi dan HAM, setidaknya ada empat pandangan birokrat terhadap isu-isu mengenai HAM. *Pertama*, kegamangan dalam mendefinisikan HAM karena selalu menautkannya dengan konsep tentang kewajiban. *Kedua*, HAM dihadap-hadapkan dengan nilai-nilai lokal. *Ketiga*, memosisikan negara dan hukum positif lebih superior dan berseberangan dengan nilai-nilai HAM. *Keempat*, disintegralisasi konsep HAM ke dalam tindakan birokrasi.[66]

Meskipun demikian, setidaknya aparatur Kantor Urusan Agama dan Pengadilan mengetahui lebih banyak tentang profil masyarakat yang datang ke kantor mereka dan lebih memberikan perhatian khusus bagi masyarakat rentan dari sudut pandang pemenuhan HAM. Rentan dalam pengertian yang umum bisa

65 *Ibid.,* 5.

66 Lembaga Studi & Advokasi Masyarakat, *Pemahaman Hak Asasi Manusia Para Biroktrat: Penelitian di Aceh, Yogyakarta dan Nusa Tenggara Timur*.https://referensi.elsam.or.id/?s=ham+birokrat, diakses 14 /1/2021.

berasal dari kerentanan terhadap bahaya yang berasal dari interaksi individu dan masyarakat atau tantangan hidup yang dihadapi. Ia juga bisa berasal dari problem pertumbuhan, kapasitas personal, status sosial yang tidak beruntung, serta lingkungan yang buruk. Kondisi ini membutuhkan perhatian yang lebih dalam pengelolaannya, baik dalam bidang layanan sosial ekonomi, hukum, pendidikan, dan kesehatan.[67]

Pasal 5 (3) UU Nomor 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia menegaskan bahwa setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya. Dalam penjelasan pasal tersebut, yang dimaksud 'kelompok masyarakat rentan' antara lain adalah orang lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil, dan penyandang cacat. Menurut Rencana Aksi Nasional (RAN) HAM Indonesia tahun 2015-2019, ruang lingkup kelompok rentan meliputi: penyandang disabilitas, kelompok lanjut usia, fakir miskin, perempuan, anak, pengungsi, masyarakat adat, dan pekerja migran.[68]

Dilihat dari kewenangan, tugas pokok dan fungsinya, Kantor Urusan Agama dan Pengadilan Agama harus lebih memahami konsep-konsep HAM terkait perempuan dan anak, masyarakat miskin, masyarakat yang tinggal di daerah terpencil dan masyarakat difabel. Dalam kajian perlindungan terhadap perempuan dan anak, isu kekerasan dalam rumah tangga merupakan salah satu isu krusial terkait perlindungan hukum bagi perempuan dan anak yang wajib dipahami. Dalam konsideran hukum UU Nomor 23/2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, pembentuk UU menekankan bahwa

---

67 Lihat David Mechanic & Jannifer Tanner, "Vulnerable People, Groups, And Populations: Societal View," *Health Affairs Journal,* voL. 26, no. 5, .https://www.healthaffairs.org/journal/hlthaff, diakses tanggal 14/1/2020.

68 Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Laporan Akhir Kelompok Kerja,* 6.

segala bentuk kekerasan, terutama kekerasan dalam rumah tangga, merupakan pelanggaran hak asasi manusia dan kejahatan terhadap martabat kemanusiaan serta bentuk diskriminasi yang harus dihapus. Korban kekerasan dalam rumah tangga, yang kebanyakan adalah perempuan, harus mendapat perlindungan yang maksimal. Kasus kekerasan dalam rumah tangga banyak terjadi, sementara sistem hukum di Indonesia belum menjamin perlindungan terhadap korban kekerasan dalam rumah tangga secara maksimal.

Selain UU Nomor 23/2014, beberapa aturan hukum yang berlaku di Indonesia yang memuat perlindungan hak asasi perempuan adalah: (a). UU Nomor 39/1999 tentang HAM; (b). UU Nomor 23/2004 tentang Penghapusan KDRT; (c). UU Nomor 12/2006 tentang Kewarganegaraan; (d). UU Nomor 21/2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang; (e). UU Politik No. 2/2008 dan UU Nomor 42/2008; (f). Peraturan Mahkamah Agung tentang Pedoman Mengadili Perkara Mengenai Perempuan Berhadapan dengan Hukum; (g). Inpres Nomor 9/2000 tentang Pengarustamaan Gender (PUG); (e). Kerpres Nomor 181/1998 tentang Pembentukan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan atau Komnas Perempuan yang diubah dengan Perpres Nomor 65/2005.[69] Beberapa asas yang dapat ditarik dari peraturan-peraturan tersebut adalah penghormatan terhadap hak asasi manusia, keadilan dan kesetaraan gender, nondiskriminasi; dan perlindungan terhadap korban.

Aturan hukum terkait perlindungan anak adalah sebagi berikut, antara lain: (a). UU Nomor 4/1979 tentang Kesejahteraan Anak; (b). UU Nomor 3/1997 tentang Pengadilan Anak; (c). UU Nomor 20/1999 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 138 Concerning Minimum Age for Admission to Employment* (Konvensi ILO No. 138 mengenai Usia Minimum untuk

69 Dede Kania, "Hak Asasi Perempuan dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia," *Jurnal Konstitusi*, vol. 12, no. 4, (2015): 718.

Diperbolehkan Bekerja); (d). UU Nomor 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia; (e). UU Nomor 1/2000 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 182 Concerning The Prohibition and Immediate Action for The Elimination of The Worst Forms of Child Labour* (Konvensi ILO No. 182 mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak); dan (f). UU Nomor 23/2002 tentang Perlindungan Anak. Beberapa asas penting yang dapat diambil dari aturan-aturan tersebut adalah nondiskriminasi, kepentingan terbaik bagi anak, hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan, dan penghargaan terhadap pendapat anak.

Untuk masyarakat miskin & terpencil, negara pada dasarnya menjamin hak konstitusional setiap orang untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagai sarana perlindungan hak asasi manusia. Isu tentang bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan terpencil merupakan isu penting dalam diskursus HAM terkait keadilan sosial. Beberapa aturan yang patut dipelajari terkait isu ini antara lain: (a). UU Nomor 12/2005 Tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik); (b). UU Nomor 16/2011 tentang Bantuan Hukum; (c). Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1/2014 Tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan.

Bagi masyarakat dengan disabilitas, pegangan yang harus dipelajari dengan baik adalah Undang-Undang Nomor 8/2016 Tentang Penyandang Disabilitas. UU ini menegaskan bahwa setiap warga negara, termasuk para penyandang disabilitas, mempunyai kedudukan hukum dan memiliki hak asasi manusia yang sama sebagai warga negara untuk hidup maju dan berkembang secara adil dan bermartabat. Sebagian besar penyandang disabilitas di Indonesia hidup dalam kondisi

rentan, terbelakang, dan/atau miskin disebabkan masih adanya pembatasan, hambatan, kesulitan, dan pengurangan atau penghilangan hak penyandang disabilitas. Asas-asas yang harus dipedomani dalam memberikan pelayanan bagi masyarakat difabel adalah penghormatan terhadap martabat; otonomi individu; nondiskriminasi; partisipasi penuh; keragaman manusia dan kemanusiaan; kesamaan Kesempatan; kesetaraan; aksesibilitas; kapasitas yang terus berkembang dan identitas anak; inklusif; dan perlakuan khusus dan perlindungan lebih.

Selain kesadaran HAM, pemberian layanan terhadap masyarakat muslim rentan juga patut diperhatikan. Integritas sistem administrasi antara Pengadilan Agama dan Kantor Urusan Agama perlu direalisasikan. Sebagai contoh, kaitan erat ini bisa dilihat dari aturan mengenai pelaporan atau pengiriman data putusan mengenai perceraian. UU Peradilan Agama mewajibkan Panitera Pengadilan atau pejabat Pengadilan yang ditunjuk berkewajiban selambat lambatnya 30 (tiga puluh) hari mengirimkan salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, tanpa bermeterai kepada Pegawai Pencatat Nikah yang wilayahnya meliputi tempat kediaman penggugat dan tergugat, untuk mendaftarkan putusan perceraian dalam sebuah daftar yang disediakan untuk itu.[70] Dari sini bisa dilihat, Undang-Undang mengharuskan koneksitas data antara Pengadilan Agama dan Kantor Urusan Agama untuk layanan yang lebih baik.

Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, sebagai lembaga supervisi Kantor Urusan Agama, sejak 2014 telah mengembangkan sebuah Sistem Informasi Manajemen Nikah yang disingkat SIMKAH, yang saat ini telah bisa diakses melalui laman dengan alamat http://simkah.kemenag.go.id/. Aplikasi ini bertujuan untuk menyajikan tentang data statistik peristiwa nikah seluruh Indonesia bagi KUA, memverifikasi data calon

70 Aco Nur, *Inovasi dan Akselerasi*, 78.

pengantin bagi daerah yang sudah bekerja sama dengan Dukcapil, pengumunan kehendak nikah dapat di-*publish* secara luas serta pendaftaran nikah daring.[71]

Jika sistem SIMKAH dapat diintegrasikan atau dikoneksikan dengan sistem informasi yang ada di Pengadilan Agama seperti Sistem Informasi Penelusuran Perkara (SIPP), integrasi dapat dilakukan melalui keterhubungan jaringan antarsistem informasi secara daring, hak akses terhadap data pada masing-masing sistem berbasis pada instrumen NIK, penyajian data pihak berperkara dan putusan perceraian yang telah berkekuatan hukum tetap berikut akibat hukum yang termuat dalam amar, data verifikasi pelaksanaan dan pemenuhan isi amar putusan serta kesepakatan ketentuan pencegahan pencatatan perkawinan selama isi putusan belum dilaksanakan.[72]

Banyak hal yang bisa disinergikan lagi antara Pengadilan Agama dan KUA dalam membangun nilai-nilai *good governance* untuk pelayanan masyarakat yang lebih berwawasan HAM, seperti keterlibatan KUA dalam proses mediasi di pengadilan, sosialiasi tentang hak-hak perempuan dan anak pascaperceraian yang dapat dilakukan oleh KUA dalam masa orientasi pranikah, dan seterusnya.

Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa negara menjamin hak konstitusional setiap orang untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagai sarana perlindungan hak asasi manusia. Negara juga bertanggung jawab terhadap pemberian bantuan hukum bagi orang miskin sebagai perwujudan akses terhadap keadilan. Oleh karena itu, pelayanan yang diselenggarakan oleh negara harus berorientasi pada terwujudnya perubahan sosial yang berkeadilan.

---

71 Https://simkah.kemenag.go.id/ diakses 14/1/2021.
72 Aco Nur, *Inovasi dan Akselerasi*, 78.

Dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir, Pengadilan Agama setidaknya telah berupaya mengambil peran dalam gelombang perubahan yang terjadi dalam sistem peradilan di Indonesia. Pemanfaatan teknologi informasi dalam agenda pembaruan sistem peradilan memiliki peran yang sangat vital karena teknologi mampu membuat sistem kerja organisasi berjalan sangat efektif dan efisien. Pengembangan sistem kerja pengadilan berbasis teknologi merupakan prasyarat mutlak untuk meningkatkan kinerja pengadilan dalam penanganan perkara maupun dalam pengelolaan manajemen pengadilan.

Akselerasi penanganan perkara berdampak pada pelayanan hukum bagi masyarakat pencari keadilan bisa dilakukan lebih cepat dan terukur, yang pada gilirannya akan menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap pengadilan. Berbagai layanan dan bantuan hukum bagi masyarakat rentan yang berjalan di peradilan agama merupakan implementasi dari amanat Konstitusi dalam Pasal 28H (2) UUD 1945: "setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan." Kebijakan afirmatif ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang luas dalam perwujudan keadilan sosial di tengah masyarakat.

Sinergi Pengadilan Agama dan Kantor Urusan Agama merupakan suatu langkah yang harus dirajut kembali di masa-masa yang akan datang. Di samping keterkaitan tugas pokok dan fungsi, latar belakang sejarah keduanya merupakan fakta yang tidak bisa dinafikan begitu saja. Keduanya harus bisa menerapkan secara bersama-sama nilai-nilai Tata Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*) dalam sistem birokrasi agar masyarakat yang menerima layanan dapat terpenuhi dan terlindungi hak-hak asasi mereka.[]

Daftar Pustaka
Artikel dan Buku

Ahmad, Badu. "Kondisi Birokrasi di Indonesia dalam Hubungannya dengan Pelayanan Publik", *Jurnal Administrasi Publik*, vol. IV, no. 1 (2008).

Armiwulan, Hesti. "Reformasi Birokrasi Wujud Tanggung Jawab Negara Atas Hak Asasi Manusia". *Jurnal Rechtidee*, vol 8, no. 1 (2013).

Contini, Francesco & Richard Mohr. *Reconciling Independence and Accountability in Judicial Systems*, Utrecht Law Review, vol. 3, issue 2, (Desember, 2007).

Departemen Agama RI, *Buku Rencana Induk KUA Dan Pengembangannya*, Jakara: Ditjen Bimas Islam dan Urusan Haji, 2002.

Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung RI. *Proses Penyatuatapan Peradilan Agama.* Jakarta Badilas 2011.

Hamai, Taufiq. *Peradilan Agama Dalam Reformasi Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Jakarta: Tatanusa, 2013.

Indrayana, Denny. *Indonesian Constitutional Reform, 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008.

Kania, Dede. "Hak Asasi Perempuan dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, volume 12, no. 4, (2015).

Kharlie, Ahmad Tholabi dan Achmad Cholil. "E-Court and E-Litigation: The New Face of Civil Court Practices in Indonesia". *International Journal of Advanced Science and Technology*, vol. 29, no. 02 (2020).

Lembaga Studi & Advokasi Masyarakat, *Pemahaman Hak Asasi Manusia Para Biroktrat: Penelitian di Aceh, Yogyakarta dan Nusa Tenggara Timur* .https://referensi.elsam.or.id/?s=ham+birokrat, diakses 14 /1/2021.

Mahkamah Agung RI. *Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010-2035*.

_____.*Laporan Tahunan 2011*, *Laporan Tahunan 2012*, *Laporan Tahunan 2013*, *Laporan Tahunan 2014*, *Laporan Tahunan 2015*, *Laporan Tahunan 2016*, *Laporan Tahunan 2017, Laporan Tahunan 2018*, *Laporan Tahunan 2019*.

_____.*9 Aplikasi Unggulan*. 2019.

_____.*Peran Peradilan Agama Dalam Pengembangan Access to Justice di Indonesia*. 2012, 23.

Mechanic, David dan Jannifer Tanner. "Vulnerable People, Groups, And Populations: Societal View". *Health Affairs Journal,* voL. 26, no. 5, .https://www.healthaffairs.org/journal/hlthaff, diakses tanggal 14/1/2020.

Nur, Aco. "Implementasi Layanan Disabilitas di Pengadilan Agama", disampaikan dalam Kunjungan Kerja Ditjen Badilag Mahkamah Agung ke Family Court of Australia, 10 Desember 2019.

_____. *Inovasi & Akselerasi Perubahan di Peradilan Agama*. Surabaya: Pusataka Saga, 2020.

Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1/2014 tentang Pemberian Layanan Hukum bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan, Pasal 4.

Peraturan Menteri Agama RI Nomor 34/2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan, Pasal 3.

PERMA 1/2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik.

Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Laporan Akhir Kelompok Kerja Analisis Dan Evaluasi Hukum Dalam Rangka Melindungi Kelompok Rentan Fokus Kesejahteraan Anak*, 2016, 6.

Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. *Laporan Akhir Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum dalam Rangka Melindungi Kelompok Rentan Fokus Kesejahteraan Anak.* 2016.

Rumusan Hasil Komisi II Urusan Lingkungan Peradilan Agama, Angka 11.

Sayuti, Hendri. "Hakikat Affirmative Action dalam Hukum Indonesia (Ikhtiar Pemberdayaan Yang Terpinggirkan)*",* *Jurnal Menara*, vol. 12, no. 1, (Januari - Juni 2013).

Sistem Informasi Penelusuran Perkara Mahkamah Agung, 21/10/2020.

Suadi, Amran. "Court Decision Publication and Judicial Reform Based on Electronic Court and Its Implication to Public Trust in Indonesia". *The Journal of Social Sciences Research*, vol. 6, issue. 4 (2020).

Sumner, Cate dan Tim Lindsey. *Courting Reform: Indonesia's Islamic Courts and Justice for the Poor.* Lowy Institute for International Policy, 2010.

Sumner, Cate. *Memberi Keadilan Bagi Para Pencari Keadilan: Sebuah Laporan Tentang Pengadilan Agama Indonesia: Penelitian Tahun 2007 Tentang Akses dan Kesetaraan.* Kerjasama Mahkamah Agung dan AusAID, 2008, 7.

Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 192/KMA/SK/XI/2016 tentang

Surat Keputusan Nomor 084/KMA/SK/V/2011 tentang Ijin Sidang Pengesahan Perkawinan (Isbat Nikah) di Kantor Perwakilan Republik Indonesia

Surat Sekretaris Mahkamah Agung Nomor 476/SEK/OT.01.1/3/2020, 12 Maret 2020.

Syarifuddin, Amir. "Hakim di Mata Hukum dan Ulama di Mata Masyarakat". *Mimbar Hukum*, Ditbinperta, (1999).

UU Nomor 3/2006 tentang Perubahan atas UU Nomor 7/1989 tentang Peradilan Agama.

UU Nomor 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, UU Nomor 49/2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 2 /1986 tentang Peradilan Umum, UU Nomor 50/2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 7/1989 Tentang Peradilan Agama, dan UU Nomor 51/2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 5/1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

UU Nomor 50/2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 7/1989 tentang Peradilan Agama.

UU Nomor 8/2016 tentang Penyandang Disabilitas.

Wiratraman, R. Herlambang Perdana. "Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Setelah Amandemen UUD 1945: Konsep, Pengaturan dan Dinamika Implementasi". *Jurnal Hukum Panta Rei*, vol. 1, no. 1 (Desember, 2007).

Zuhro, R Siti Zuhro. "Good Governance Dan Reformasi Birokrasi di Indonesia". *Jurnal Penelitian Politik* vol. 7, no. 1, (2010).

Sumber Elektronik dan Internet

Https://putusan3.mahkamahagung.go.id/beranda.html, diakses 27/10/2020.

"KMA Resmikan E-Court Tingkat Banding, Direktori Putusan Mahkamah Agung Versi 3.0", dan "Anugerah Mahkamah Agung Tahun 2020", https://www.mahkamahagung.go.id/id/berita/4271/kma-resmikan-e-court-tingkat-banding-direktori-putusan-mahkamah-agung-versi-30-dan-anugerah-mahkamah-agung-tahun-2020, diakses 27/10/2020

Https://putusan3.mahkamahagung.go.id/beranda.html

"Ketua MA Luncurkan 9 Aplikasi dan Buku Peradilan Agama Yang Agung", *https://badilag.mahkamahagung.go.id/seputar-ditjen-badilag/seputar-ditjen-badilag/ketua-ma-luncurkan-9-aplikasi-dan-buku-peradilan-agama-yang-agung,* diakses 27/10/2020.

"Ketua MA Resmikan Ruang PTSP, PTSP Online, Bank Data, Call Center Dan Aplikasi Vision Ditjen Badilag", *https://badilag.mahkamahagung.go.id/seputar-ditjen-badilag/seputar-ditjen-badilag/ketua-ma-resmikan-ruang-ptsp-ptsp-online-bank-data-call-center-dan-aplikasi-vision-ditjen-badilag*, diakses 27/10/ 2020.

"Hakim Agama Layani Sidang Itsbat di Luar Negeri", https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4e79ba236de67/hakim-agama-layani-sidang-itsbat-di-luar-negeri/, diakses 27/10/2020.

"Sensus Penduduk 2010, Badan Pusat Statistik", https://sp2010.bps.go.id/index.php/site/tabel?tid=321&wid=0, diakses 14/1/2021.

Https://simkah.kemenag.go.id/ diakses 14/1/2021.

TENTANG PENULIS

Noorhaidi Hasan

Profesor Islam dan politik UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, yang sekaligus menjadi Direktur Pascasarjana di universitas yang sama (2015 - sekarang). Minat penelitiannya cukup luas dan interdisipliner, mencakup berbagai tema seperti Salafisme, Islam politik, kelas menengah muslim, keragaman agama dan kaum muda. Ia menyelesaikan S3 di Universitas Utrecht Belanda pada 2005. Dia pernah menjadi post-doc fellow di National University of Singapore (2006-2007), *research fellow* di KITLV Leiden (2007-2009), *visiting research fellow di* Nanyang Technological University Singapore (2009-2010), dan *research fellow* di Clingendael Instituut Den Haag (2010-2011). Dia juga pernah menjadi *visiting professor* di EHESS Paris (2010), Netherlands Interuniversity Centre for Islamic Studies, Summer School on Islamic Studies, Leiden (2015), Radboud University, Nijmegen (2019) dan Institute of Social Anthropology, Austrian Academy of Sciences, Wina (2019). Noorhaidi aktif dalam berbagai forum akademik di dalam dan luar negeri serta menerbitkan karya ilmiahnya di jurnal-jurnal dan academic press terkemuka. Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga (2011-2015) ini dianugerahi penghargaan sebagai dosen terbaik oleh Kementerian Agama pada 2015. Baru-baru ini dia dinobatkan sebagai anggota Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (AIPI), lembaga bentukan presiden untuk menghimpun ilmuwan-ilmuwan terkemuka Indonesia.

Euis Nurlaelawati

Profesor dalam bidang hukum (keluarga) Islam di Fakultas Syariah dan HukumUniversitas Islam Negeri, UIN Sunan Kalijaga Yogjakarta. Ia juga reviewer dan editor di beberapa

jurnal termasuk, *Al-Jami'ah Journal of Islamic Studies*. Minat dan fokus kajiannya pada area hokum keluarga Islam, yang meliputi perkembangan dan penerapan hukum keluarga Islam di Indonesia, praktik peradilan, dan isu-isu gender. Ia telah menerbitkan beberapa karyai lmiah dalam bentuk buku, artikel di jurnal, dan artikel dalam buku, di antaranya *Modernization, Tradition and Identity: The KompilasiHukum Islam and Legal Practices in Indonesian Religious Courts* (Amsterdam University Press, 2010); "Muslim Women in Indonesian Religious Courts: Reform, Strategies, and Pronouncement of Divorce, "*Journal of Islamic Law and Society*, Brill, Vol. 20:3, 2013; *The Legal Fate of the Indonesian Muslim Women at Court: Divorce and Child Custody', dalamLaw, Religion and Intolerance in Indonesia*, Routledge, 2016; "The Status of Born-out of Wedlock and Adopted Children in Indonesia: Interaction between Islamic, *Adat* and Human Rights Norms," dalam *Journal of Law and Religion*, February (2020; "Expansive Legal Interpretation: Muslim Judges Approach to Polygamy in Indonesia," *Hawwa Journal: Journal of Women in the Middle East and the Islamic World*, Brill, Vol. 18: 2-3, 2020 (October).

Maufur

Lulusan S2 dalam Agama dan Lintas Budaya, *Center for Religion and Cross-Cultural Studies* (CRCS), Universitas Gadjah Mada. Saat ini, ia mengajar dan menjabat sebagai Sekretaris Prodi Studi Agama-Agama (SAA) IAIN Kediri. Pengalaman akademiknya meliputi: fellow di National University of Singapore (2007); peserta dan fasilitator pada Summer Program di Center for Religion, Culture, and Conflict Transformation (CRCC), Amerika Serikat (2013 dan 2015), dan peserta dalam *short-course* tentang *Introduction to International Human Rights* di Oslo, Norwegia (2016). Ia juga menulis beberapa karya ilmiah, di antaranya: "Religious Responses to Globalization dalam *Al-Jami'ah Journal*

of Islamic Studies (2011); "Fikih dan Hak Asasi Manusia" dalam *Modul Pelatihan Fikih dan HAM bagi KUA* (LKiS, 2015); "Narrating Islamism in Indonesia" dalam *Journal Religio* (2017); "AIDS as God's Punishment: Examining Ibn Majah's Sexual Ethics And Implication of Transgression," dalam *Journal ESENSIA* (2020). Sejak 2013, ia terlibat sebagai Project Officer dalam Program Edukasi Hak Asasi Manusia kerja sama Pasca UIN Sunan – Norwegian Center for Human Rights (NCHR), Oslo Coalition, Norwegia.

Nina Mariani Noor

Dosen di Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, peneliti di Puspidep Yogyakarta dan aktivis dialog lintas iman serta hak asasi manusia. Penelitiannya banyak menyorot isu-isu dialog lintas iman, gender, minoritas dan hak asasi manusia. Tulisan-tulisannya antara lain "Srikandi Lintas Iman: Religiosity in Diversity" yang terbit di jurnal *Research in the Social Scientific Study of Religion*, Volume 30 (2019); "Ahmadiyah, Conflicts, and Violence in Contemporary Indonesia di *Indonesian Journal of Islam and Muslim Societies*; dan Nina juga merupakan fellow di Minority Fellowship Program 2019 di OHCHR (UN Office of High Commisioner of Human Rights). Sejak 2018, ia terlibat dalam Program Edukasi Hak Asasi Manusia kerja sama Pasca UIN Sunan – Norwegian Center for Human Rights (NCHR), Oslo Coalition, Norwegia.

Halili Rais

Lahir di Sumenep pada 26 September 1970. Ia meraih gelar doktor dari Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta (2019). Karier pekerjaan dimulai pada 1996 sebagai CPNS, kemudian 1998-2013 sebagai penghulu dan pernah menjabat Kepala KUA. Pada 2013-2016, ia menjabat Kepala Seksi Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren Kementerian Agama Kabupaten Sleman. Pada 2016-saat ini menjabat Kepala Seksi Bimas Islam Kementerian Agama Kabupaten Bantul. Kini, ia aktif sebagai

fasilitator penguatan Fikih dan HAM bagi pegawai KUA dalam program Edukasi Hak Asasi Manusia kerja sama Pasca UIN Sunan – Norwegian Center for Human Rights (NCHR), Oslo Coalition, Norwegia.

Zudi Rahmanto

Lahir pada Ahad Pahing, 17 Juni 1973. Pendidikan Tinggi diselesaikan pada 1998 di Fakultas Syari'ah Jurusan Peradilan Agama IAIN Sunan Kalijaga. Pada tahun akademik 1998/1999, ia mengikuti Program Pascasarjana (S2) Hukum Islam/Hukum Keluarga di Institut yang sama dan lulus Magister pada 2000. Saat ini, ia adalah Penghulu Ahli Madya pada KUA Kecamatan Playen, Kabupaten Gunungkidul. Publikasi Ilmiah yang dilakukan antara lain: *Surah Yasin:* "Solusi Cepat Mengatasi 1001 Masalah"*;* "Politik Hukum Keluarga Islam Indonesia: Akar Sejarah dan Perkembangannya"; "Pluralitas Sebagai Keniscayaan Universal (Membaca Pemikiran H.A. Mukti Ali) dalam Jurnal *Al Madani* STIS Kebumen. Ia juga salah satu kontributor penyusunan buku *Antologi Fiqh dan HAM* yang diterbitkan oleh Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (2019). Ia juga menulis beberapa esai di Rubrik *Mutiara Jumat* Harian KR dan juga kontributor dalam *Antologi Penghulu: Romantisme Sang Penghulu* (Penerbit Azkiya Publishing, 2020).

Abdul Halim

Lahir di Banjarmasin, 23 September 1983. Ia menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Syariah, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (2005) dan S2 di Magister Hukum Litigasi, Universitas Gadjah Mada (2018). Setelah menamatkan S1, ia bekerja sebagai hakim di Pengadilan Agama. Pertama kali ditugaskan di PA Bawean (Gresik) pada 2009, kemudian PA Kota Madiun pada 2014, dan sejak 2018 sampai saat ini bertugas sebagai hakim yustisial pada Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama, Mahkamah Agung.

Moh. Mufid

Dosen Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga (UIN SUKA) Yogyakarta, yang memiliki minat akademik tentang kajian hukum Islam, *maqasid syari'ah*, fikih lingkungan, dan fikih muamalah kontemporer. Ia memperoleh gelar doktor (Dr.) dari Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar (2017) dalam bidang Syariah/Hukum Islam dan magister Hukum Islam (M.HI.) dari Institut Agama Islam Negeri Antasari Banjarmasin (2013) dalam bidang Filsafat Hukum Islam. Gelar *Lisence* (Lc.) diperoleh dari Al-Ahgaff University Hadhramaut Yemen di bidang Syariah wal Qanun (2009). Sebelum menempuh pendidikan perguruan tinggi, ia juga pernah nyantri di Pondok Pesantren Bahrul Ulum Tambakberas Jombang (1997-2000) dan Pondok Pesantren Salafiyah Syafi'iyah Sukorejo Situbondo (2000-2003). Publikasi artikel ilmiah di antaranya: "The Walagara Marriage Ritual: The Negotiationbetween Islamic Law and Custom in Tengger," *Journal of Indonesian Islam*, vol. 14, no. 1 (2020); "Green Fatwas in Bahtsul Masāil: Nahdlatul Ulama's Response to the Discourse on the Environmental Crisis in Indonesia", *Al-Ihkam: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial*, vol. 15, no. 2 (2020) dan *Fikih untuk Milenial: Beberapa Masalah Fikih untuk Generasi Muda di Era Digital* (Jakarta: QuantaElexmedia, 2021)

Najib Kailani

Dosen Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Dia memperoleh S3 dari School of Humanities and Social Sciences, University of New South Wales (UNSW), Australia (2015). Di antara minat risetnya antara lain adalah agama urban, anak muda muslim dan budaya populer, agama dan isu-isu pembangunan dan antropologi Islam. Publikasi terbarunya antara lain: "Accelerating Islamic Charities in Indonesia: Zakat, *Sedekah* and the Immediacy of Social Media" (co-authorwith Martin Slama), *South East Asia Research* 28 (1) 2020; "Articulations of Islam and Muslim Subjectivity: Fundamental Debates in the Anthropology of

Islam," dalam *Commerce, Knowledge, and Faith: Islamizations of the Modern Indonesian and Han-speaking Muslim Ummahs* ed. Nabil Chang-kuan Lin, Tainan: Centre for Multicultural Studies, NCKU 2020; dan "Creating Entrepreneurial and Pious Muslim Subjectivity in Globalised Indonesia," dalam *Rising Islamic Conservatism in Indonesia: Islamic Groups and Identity Politics,* ed. Leonard C. Sabastian, Syafiq Hasyim dan Alexander R Arifianto (London and New York: Routledge 2021).

UNIVERSITAS OSLOENSIS
MDCCCXI

STATE ISLAMIC UNIVERSITY

SUNAN KALIJAGA

YOGYAKARTA

MEMBELA HAK-HAK MASYARAKAT RENTAN

HAM, Keragaman Agama, dan Isu-Isu Keluarga

Buku ini bagian dari program pendidikan HAM bagi para pegawai KUA yang telah kami lakukan bersama Norwegian Center for Human Rights (NCHR), Oslo Coalition, sejak 2013. Bagi kami, program ini penting dan menawarkan pendekatan baru untuk mempromosikan keragaman agama dan HAM. Dengan pendekatan Fikih, kami meyakini nilai-nilai dan prinsip-prinsip keragaman agama dan HAM dapat lebih mudah dipahami masyarakat. Sekaligus kami juga bisa menjelaskan bahwa Fikih bukanlah sesuatu yang berdiri diametral dengan prinsip keragaman agama dan HAM. Fikih, jika dipahami dengan baik, merupakan ijtihad para fuqaha untuk memberikan kerangka normatif bagi prilaku dan tindakan umat Islam, yang secara esensial bermuara pada perwujudan *maqasid al-shari'a*. Inti dasar *maqasid al-shari'a* tidak lain adalah perlindungan dan perhormatan terhadap hak-hak asasi manusia. Para pejabat dan fungsionaris KUA dipilih sebagai subjek pelatihan karena mereka merupakan simpul penting yang dekat dengan masyarakat dan langsung memengaruhi dinamika kehidupan sehari-hari umat Islam. Mereka sering menjadi *interpreter* yang mampu mengartikulasikan wacana-wacana besar yang berkembang pada level nasional dan internasional kepada masyarakat luas, dengan ilustrasi-ilustrasi dan contoh-contoh praktis yang mereka pungut dari kehidupan keseharian mereka di tengah masyarakat.

Selama hampir tujuh tahun pelaksanaan program ini, kami telah melaksanakan berbagai pelatihan yang melibatkan para pegawai dan kepala KUA di Daerah Istimewa Yogyakarta dan beberapa kabupaten di Jawa Tengah. Para penulis modul sebagian besar adalah dosen dan praktisi yang kemudian bertindak sebagai mentor dan instruktur yang mengawal para peserta pelatihan memahami isi modul dan mengembangkan wawasan mereka terkait kebebasan beragama dan HAM. Puluhan *in-house training* berhasil dilaksanakan di sejumlah KUA, seperti Bantul, Gunungkidul, Sleman, Kulonprogo, Kota Yogyakarta, dan Kota Surakarta.

Penghulu yang berkantor di KUA adalah bagian dari mata rantai penting yang memainkan peran sangat sentral dan fundamental dalam menyampaikan pesan pesan agama di masyarakat. Kinerja dan kiprah mereka sangat menentukan kualitas kehidupan beragama di Indonesia. Pergumulan mereka dengan realitas dan dinamika kehidupan masyarakat sangatlah otentik. Mendengar pengalaman mereka yang genuine sekaligus meningkatkan kapasitas mereka merupakan hal penting dan strategis dalam upaya mendiseminasi nilai dan substansi agama, khususnya yang terkait dengan HAM dan maqasid al-syariah. Buku ini mengakomodasi kepentingan tersebut.

Prof. Dr. Kamaruddin Amin ~~
Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Kemenag RI.

Pascasarjana
UIN Sunan Kalijaga

ISBN 978-623-96169-1-5
9 786239 616915